

Gilbert APOLLIS

Lauréat de la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques de Montpellier (Prix de Thèse)
Lauréat de l'Académie Française (Prix Viard)
Maître-assistant des Universités

L'EMPRISE MARITIME DE L'ETAT COTIER

Préface de

Jean-Pierre QUENEUDEC

Professeur à l'Université de Bretagne occidentale
Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Montpellier

*Ouvrage honoré d'une subvention
du Ministère des Universités*

PARIS
EDITIONS A. PEDONE

13, Rue Soufflot, 13

1981

GRAND APOLLO

L'EMPRISE MARITIME

L'EMPRISE MARITIME DE L'ÉTAT COTIER

ÉDITIONS A. FLEURY



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Gilbert APOLLIS

Lauréat de la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques de Montpellier (Prix de Thèse)
Lauréat de l'Académie Française (Prix Viard)
Maître-assistant des Universités

L'EMPRISE MARITIME DE L'ETAT COTIER

Préface de

Jean-Pierre QUENEUDEC

Professeur à l'Université de Bretagne occidentale
Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Montpellier

*Ouvrage honoré d'une subvention
du Ministère des Universités*

PARIS
EDITIONS A. PEDONE

13, Rue Soufflot, 13

—
1981

Gilbert APOLLIS

Le rôle de la santé internationale
et des différents facteurs de la santé
internationale (L'Organisation Mondiale
de la Santé)

L'EMPRISE MARITIME DE L'ÉTAT CÔTIER



PARIS
ÉDITIONS A. PÉRON

I.S.B.N. 2-233-00090-0

PREFACE

Partagé, confisqué, proie facile, le domaine de Neptune est devenu le lieu privilégié où se manifeste l'expansionnisme des Etats. Par un mouvement irrésistible, ceux-ci sont désormais portés à projeter leur pouvoir de plus en plus loin vers le large. Alors que certaines prétentions sud-américaines paraissaient naguère encore extravagantes, il n'est plus de pays, même parmi les plus traditionnalistes, qui ne reconnaisse aujourd'hui l'émergence de la règle des 200 milles.

La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer n'a pu que prendre acte de la propension des Etats à étendre leur sphère de compétence sur les espaces maritimes, quand elle n'a pas directement favorisé le phénomène d'extension.

Ces appropriations croissantes de l'espace marin ont revêtu les formes les plus diverses et ont conduit à une floraison de zones maritimes où s'exercent différentes compétences étatiques. Nées dans le désordre, ces zones dites sous « juridiction nationale » se superposent et s'interpénètrent parfois l'une l'autre. Il en résulte une impression d'anarchie d'autant plus vive que l'ensemble du droit international de la mer présente à l'heure actuelle un caractère marqué d'incertitude et de confusion.

Aussi ne peut-on qu'admirer le courage et la foi d'un jeune auteur qui s'est attelé à la tâche d'apporter en ce domaine le témoignage d'un effort de construction et d'explication.

Gilbert Apollis avait initialement choisi de faire porter ses recherches, pour sa thèse de doctorat, sur la place et le rôle de la notion d'adjacence dans le droit international public de la mer. Il fut progressivement amené à étendre son étude aux diverses formes de l'emprise des Etats sur les espaces maritimes adjacents à leurs côtes. Procédant, avec une attention et une minutie remarquables, à un dépouillement systématique des différentes manifestations de ce phénomène, il s'est trouvé en mesure d'élaborer une intéressante contribution à une théorie générale des emprises maritimes en droit international. Ce faisant, l'un de ses principaux mérites est de ne pas s'être laissé submerger par la masse de la documentation rassemblée. Il a su non seulement donner à ses développements une dimension historique indispensable à la compréhension des règles et institutions nouvelles, mais aussi montrer le dynamisme du processus juridique

en cours et analyser la dialectique des intérêts politiques qui sous-tendent l'évolution contemporaine du droit de la mer. On est donc loin de la simple compilation académique.

Beaucoup avaient pressenti, il y a quelques années, que le droit de la mer était en passe de devenir un « droit de l'emprise ». Gilbert Apollis en apporte ici la démonstration décisive.

Jean-Pierre QUENEUDEC,

Professeur à l'Université de
Bretagne occidentale,

Doyen honoraire de la Faculté
de droit de Montpellier.

ABREVIATIONS COURANTES ET SIGLES

A.C.D.I.	: Annuaire canadien de droit international.
A.D.I.	: Académie de droit international.
A.E.I.	: Annales d'études internationales.
A.F.D.I.	: Annuaire français de droit international.
A.J.I.L.	: American Journal of International Law.
B.Y.I.L.	: British Yearbook of International Law.
C.F.M.	: Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale (dit Comité des fonds marins).
C.D.I.	: Commission de droit international.
C.I.J.	: Cour internationale de justice.
C.P.A.	: Cour permanente d'arbitrage.
C.P.J.I.	: Cour permanente de justice internationale.
D.A.I.	: Documents d'actualité internationale.
D.M.F.	: Droit maritime français.
I.C.L.Q.	: International and Comparative Law Quarterly.
I.D.I.	: Institut du droit international.
J.D.I.	: Journal du droit international.
M.T.	: Mer territoriale.
N.T.I.R.	: Nederlands Tijdschrift voor International Recht.
P.C.	: Plateau continental.
R.B.D.I.	: Revue belge de droit international.
R.C.A.D.I.	: Recueil des cours de l'A.D.I.
R.G.D.I.P.	: Revue générale de droit international public.
S.F.D.I.	: Société française pour le droit international.
Z.C.	: Zone contiguë.
Z.E. (E.)	: Zone économique (exclusive).

A Jacqueline
Marie-Catherine
et Benoît APOLLIS

INTRODUCTION GENERALE

L'emprise de l'Etat côtier sur l'espace marin adjacent à son territoire constitue le phénomène dominant de la « révolution » contemporaine du droit international de la mer. Elle en est, en effet, tout à la fois l'origine, la manifestation et le résultat. Phénomène progressif et se voulant progressiste, sa traduction juridique demeure encore incertaine et contradictoire. En revanche, son sens politique est clair : il s'agit de la réalisation et de la légitimation d'un nationalisme maritime fondé, non plus sur la puissance navale, coloniale et commerciale, mais sur le « privilège côtier » d'Etats indépendants, la riveraineté alliée à la souveraineté (1).

La situation présente, pour nouvelle qu'elle puisse paraître, n'est pas le fruit d'une génération spontanée. Bien avant la décolonisation et la création des jeunes et multiples Etats du « Tiers Monde », Gidel avait constaté le mouvement irrésistible d'extension ou de « projection » des compétences des pays côtiers au-delà de la bande étroite (entre 3 et 12 milles marins) des eaux territoriales que le droit international classique leur concédait alors. La pression des nations nouvelles n'a fait qu'accentuer et précipiter une mutation amorcée dès le début du xx^e siècle en renouvelant fondamentalement les principes idéologiques de la revendication spatiale : l'emprise est devenue l'instrument et le symbole de la souveraineté maritime des anciens territoires coloniaux en opposition à l'impérialisme des grandes puissances maritimes...

Cette poussée historique du contrôle étatique sur les mers a provoqué la floraison périodique de concepts inédits destinés à définir, voire à délimiter les compétences revendiquées par les Etats : zone contiguë, zone de conservation des pêcheries, plateau continental, zone de pêche réservée, zone « anti-pollution », mer patrimoniale, zone économique exclusive, eaux archipélagiques, etc., autant de catégories différentes forgées depuis cinquante ans par les juristes et les diplomates, de la Conférence de codification de La Haye (1930) à la neuvième session de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer tenue en 1980...

Le résultat de ces innovations a pris la forme d'un large éventail de compétences nationales, diverses et spécialisées, qui se déploie

(1) Voir, notamment, sur ce thème : L. Lucchini et M. Voelckel, « Les Etats et la mer - Le nationalisme maritime », *La Documentation française*, 1978, 463 p. ; R.J. Dupuy, *L'Océan partagé*, Ed. Pedone, Paris, 1979, 288 p.

aujourd'hui sur de vastes espaces maritimes en fonction des besoins de la collectivité riveraine, de sa position géographique par rapport à la mer, de l'accessibilité des ressources océaniques et, surtout peut-être, de ses prétentions politiques.

Il était inévitable que la multiplication et la superposition de ces aires de pouvoirs spécifiques s'effectuassent dans le plus grand désordre et au détriment des usages communs dont les espaces concernés étaient traditionnellement l'objet au nom de la liberté des mers. Pas davantage que les Conventions de Genève de 1958 (2), les négociations menées depuis une décennie sous les auspices des Nations Unies (3) n'ont réussi à ce jour à mettre un terme définitif à cette anarchie maritime.

La constatation ne s'en impose pas moins maintenant que l'emprise côtière n'est plus un phénomène en devenir. Elle prend figure au contraire de situation acquise, de fait accompli, de conquête effective. L'enjeu diplomatique et juridique n'est donc plus de l'empêcher ou de la faire régresser. Il consiste plutôt à la consolider pour la stabiliser et sauvegarder ce qui reste des intérêts communs des peuples à une utilisation rationnelle et équitable du milieu marin et de ses richesses et potentialités. Le problème s'est donc déplacé : il ne porte plus sur l'acquisition, l'établissement ou même le développement de l'emprise maritime nationale, mais sur sa légitimation au regard et par le droit international. Ce sera l'objet du présent ouvrage que d'étudier les causes, principes, voies, moyens et conditions de cette « normalisation » d'un expansionisme national sur les mers le plus souvent décrit comme irrémédiablement et irréductiblement contraire à tout ordre maritime international viable.

Pour mieux situer le terrain d'une semblable recherche, on ne peut, cependant, faire l'économie d'une réflexion liminaire sur l'emprise maritime côtière en tant que phénomène singulier, identifiable et, donc, concept scientifique opérationnel. On envisagera simplement ici le problème de sa signification et les incertitudes de sa limitation.

§ I. - Le problème de la signification de l' « emprise »

L'adoption des termes « emprise maritime de l'Etat côtier », ou plus brièvement « emprise côtière », suppose évidemment une approche d'ensemble des espaces qui relèvent d'un Etat à un titre ou à un autre en droit international. Cette globalisation conceptuelle se justifie dans la mesure où les différences de statuts ou de régimes

(2) Conv. sur la M.T. et la Z.C., Conv. sur la haute mer, Conv. sur le P.C., Conv. sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, signées à Genève le 29 avril 1958 et entrées en vigueur respectivement le 10 septembre 1964, le 30 septembre 1962, le 10 juin 1964 et le 20 mars 1966 (textes in J.P. Queneudec, *Conventions maritimes internationales*, Ed. Pedone, Paris, 1979, p. 3, 15, 34 et 45).

(3) Pour un premier bilan, lire « Vers un nouveau droit international de la mer », numéro spécial de la *R.G.D.I.P.*, tome 84, 1980/1, p. 5-350 (série d'articles).

qui caractérisent les zones côtières s'estompent progressivement en fonction de l'accroissement et de l'extension des compétences et des limites. La solidarité, l'imbrication et la complémentarité des zones nationales fut, comme on l'expliquera plus loin, l'un des facteurs les plus puissants de l'extensibilité de l'emprise côtière dans son ensemble. L'unité de l'emprise s'est donc affirmée dans le mouvement d'expansion produit par la dynamique propre à chacun de ses éléments constitutifs et à leur interaction réciproque. L'emprise naît d'une dialectique spatiale.

La tentation fut grande, pour simplifier le problème et rationaliser les solutions, d'opérer une « *summa divisio* » distinguant d'une part les espaces soumis à la « juridiction nationale » de l'Etat côtier, et d'autre part une « zone internationale maritime » soustraite à toute emprise étatique. Cette démarche synthétique fut suivie par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Déclaration des principes sur les fonds marins du 17 décembre 1970 (4) visant à circonscrire la zone formant le « patrimoine commun de l'humanité ». La méthode ne devait pourtant pas inspirer une unification formelle des statuts des zones maritimes au cours des longues négociations qui suivirent, malgré les efforts méritoires qui furent déployés dans ce sens. L'expression « juridiction nationale » utilisée par endroits dans les documents officiels de la Troisième Conférence ne préjuge donc en rien du contenu du statut précis applicable à la zone considérée. Ainsi la globalisation des espaces marins côtiers correspond davantage à une situation de fait qu'à une qualification juridique. C'est la raison pour laquelle l'expression « emprise maritime de l'Etat côtier » offre, à notre sens, la meilleure traduction de sa réalité mouvante et complexe. Pour s'en persuader, il convient de soumettre les termes d'« emprise maritime » et d'« Etat côtier » à une analyse terminologique et politique plus poussée.

A. — LA NOTION D'« EMPRISE MARITIME ».

Le dictionnaire Robert attribue au mot « emprise » les synonymes suivants : « empiètement », « ascendant », « autorité », « empire », « influence », « main mise », « dépendance » (5). L'« empiètement » renvoie à l'usage que le droit public fait de l'expression « emprise ». Selon le *Lexique des termes juridiques*, il s'agit du « fait pour l'administration de déposséder un particulier d'un bien immobilier, légalement ou illégalement, à titre temporaire ou définitif, à son profit ou au profit d'un tiers » (6). Les auteurs parlent d'« atteinte à la propriété privée emportant privation de jouissance », de « prise de

(4) Résolution 2749 (XXV) portant Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans ainsi que leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale (texte in J.P. Queneudec, *op. cit.*, p. 54).

(5) Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, tome 2, 1972, p. 467.

(6) R. Guillien et J. Vincent, *Dalloz*, 1972, p. 140.

possession régulière ou irrégulière, momentanée ou définitive » ou d' « actes de mainmise commis par l'administration sur une propriété immobilière », etc. (7).

La transposition par analogie à l'espace marin annexé par l'Etat côtier ne présente aucune difficulté d'ordre conceptuel. L'idée centrale reste que l'Etat s'approprie, pour la poursuite des fins qui sont les siennes, un bien ou un espace qui ne lui appartient pas, de façon licite ou illicite. La haute mer adjacente à la M.T. des Etats est soustraite, en droit maritime classique, à toute appropriation nationale par principe (8). L'emprise de l'Etat côtier sur cet espace s'effectue, selon le cas, en application ou en violation des règles du droit international. Comme en droit interne, elle constitue plus souvent un simple fait juridique qu'un acte, elle ne suppose pas réaliser *a priori* une condition de légalité matérielle ou formelle.

Ces similitudes justifient sans doute l'utilisation très large faite par les auteurs de langue française du mot « emprise » pour décrire le mouvement d'extension des compétences de l'Etat côtier sur la mer. Le professeur R.J. Dupuy emploie l'expression dans un sens bien précis lorsqu'il oppose les activités maritimes fondées sur le mouvement et la circulation (navigation et pêche) à celles qui demandent « des installations fixes » et appellent un droit « supposant l'emprise ». Dans cette optique, l'emprise côtière s'appliquerait principalement aux fonds marins dont l'exploitation exige l'implantation d'une activité sédentaire et la maîtrise de l'espace, plus terrestre que proprement marin, sur lequel elle se déroule (9). Mais, la plupart du temps, on se sert du terme « emprise » dans une acception plus générale. Tantôt on désigne par là l' « autorité » de l'Etat projetée sur la haute mer (10). Tantôt on vise l'aire maritime sur laquelle cette

(7) Voir J.M. Auby et R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., 1975, tome 1, p. 543, n° 483 ; J. Rivero, *Droit administratif*, 7^e éd., Dalloz, 1975, p. 175.

(8) « La haute mer étant ouverte à toutes les nations, aucun Etat ne peut légitimement prétendre en soumettre une partie quelconque à sa souveraineté » (art. 2 de la Convention de 1958 sur la haute mer). M. M.R. Simonnet estime que l'existence de cette Convention « est de nature à faire passer la haute mer de l'état de "res nullius" qui semble bien avoir été jusqu'ici son état, à celui de "res communis", qui pour beaucoup serait pour elle le régime juridique idéal » (*La Convention sur la haute mer*, L.G.D.J., 1966, p. 19). La doctrine du « patrimoine commun de l'humanité » soutenue par l'O.N.U. renforce cette opinion. Seul l'aboutissement du projet de « mécanisme international des fonds marins » apporterait une réponse définitive. Sur les controverses anciennes sur la nature de la haute mer, voir G. Gidel, *Droit international public de la mer*, Mellottée, 1932, tome 1, p. 213-224.

(9) Voir, notamment, *Le pétrole et la mer*, P.U.F., 1976, p. 12 et 15 ; « Les appropriations nationales des espaces maritimes » (en coll. avec A. Piquemal), in *Actualités du droit de la mer*, Pedone, 1973, p. 112-114.

(10) Ainsi, le professeur Reuter écrit : « Depuis le Deuxième Conflit mondial, les Etats du Nouveau Monde ont développé des conceptions tendant à étendre leur emprise sur la mer » (*Droit international public*, Thémis, P.U.F., 1973, p. 249). De même, le juge A. Gros : « Quant à la licéité d'une emprise sur des espaces maritimes que tous les Etats qui pêchent dans ces parages estimaient faire partie de la haute mer, elle n'est pas soutenable » (Opinion dissidente dans l'*Affaire de la compétence en matière de pêcheries*, *Rec. C.I.J.*, Arrêts et ordonnances, 1974, p. 135).

autorité s'exerce, l'emprise étant assimilée à la zone sur laquelle elle porte (11).

Nous utiliserons le mot dans ces divers sens de manière indifférente. Nous attachons du prix au terme « emprise » pour plusieurs raisons. D'abord, il nous permet d'englober dans une formule générique toutes les institutions mises en place par le droit international (« *lex lata* » ou « *lex ferenda* ») en tant que cadres des compétences de l'Etat sur la mer adjacente à son territoire (M.T., Z.C., P.C., Z.E., etc.). En second lieu, il en souligne le trait commun de façon plus exacte que l'expression voisine, souvent employée aussi, d'« appropriation » qui ne traduit pas toutes les formes de compétences côtières. Ainsi, si toute appropriation constitue une emprise, toute emprise n'emporte pas nécessairement appropriation (par exemple, dans le cas des zones contiguës, des zones de conservation ou de préservation contre la pollution qui supposent une extension d'autorité sans appropriation de l'espace ou de ses ressources). Troisièmement, il traduit assez bien le dynamisme du phénomène d'extension : l'emprise est une action et une réaction sous-tendues par les intérêts maritimes contradictoires des Etats côtiers, elle n'a pas d'effet stabilisateur par elle-même. Enfin, le mot a une consonance factuelle, politique, discrétionnaire, sinon arbitraire, qui correspond assez parfaitement à l'opération unilatérale par laquelle les Etats côtiers déterminent souverainement leurs compétences maritimes. La portée pratique du processus d'emprise demeure cependant variable dans la mesure où elle dépend de la situation concrète de chaque Etat côtier.

B. — LA NOTION D'ETAT CÔTIER (12).

La définition de l'Etat côtier est simple : tout Etat possédant un littoral maritime est considéré comme tel. L'Etat côtier s'oppose à l'Etat sans littoral ou Etat « enclavé » (« *land-locked State* »), c'est-à-dire dépourvu de toute ouverture sur la mer. On compte actuellement 29 pays sans littoral (13) et quelque 125 Etats côtiers.

(11) Ainsi, Georges Scelle : « Les emprises des Etats riverains sur la mer ne sont légitimes qu'à la condition d'être nécessaires... » « Les intérêts étatiques que l'on veut protéger n'exigent pas tous les mêmes emprises » (« Plateau continental et droit international », *R.G.D.I.P.*, 1955, p. 54).

(12) Dans la terminologie adoptée par les Nations Unies pour le droit de la mer, l'expression « Etat côtier » a remplacé celle d'« Etat riverain » couramment employée jusque-là par les auteurs francophones. Désormais, le terme « Etat riverain » n'est utilisable que dans la forme transitive.

Voir le document du Secrétariat de l'O.N.U. (ST/CS/SER.F/297/ Rev. 1), 2 avril 1975, intitulé : « Law of the Sea - List of Terms » à l'article « Coastal State », ainsi traduit « Etat côtier (sauf s'il s'agit d'un Etat riverain d'un détroit ou d'une mer déterminée) ». Nous avons adopté cette terminologie mais dans les citations de textes nous avons respecté celle qui fut suivie par leurs auteurs.

(13) Afghanistan, Autriche, Bhoutan, Bolivie, Botswana, Burundi, Biélorussie, Centrafrique, Hongrie, Laos, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Malawi, Mali, Mongolie, Népal, Niger, Paraguay, Ruanda, Saint-Marin, Swaziland, Suisse, Tchad, Tchécoslovaquie, Ouganda, Haute-Volta, Vatican, Zambie.

Mais pour simple que soit sa définition, la notion d'Etat côtier est extrêmement complexe et exige une classification. En effet, lorsqu'il s'est agi de remplacer le droit de la mer classique fondé sur le principe de la liberté des mers par un nouveau droit de la mer à base d'emprises côtières, la communauté internationale a pris conscience de la variété infinie des situations concrètes. En fonction de sa position géographique, de ses particularités maritimes, de son niveau économique, de ses alliances politiques, etc, chaque pays côtier présente une physionomie singulière et défend des intérêts nationaux qui lui sont propres. Le débat se trouve donc ouvert essentiellement entre les Etats côtiers dont les politiques maritimes divergent. Des groupes d'intérêts se sont ainsi constitués pour les besoins de la négociation en marge des grandes solidarités politiques et géographiques qui divisent la planète (14).

Parmi les nombreux critères qui interfèrent dans la composition de ces groupes, deux paramètres jouent un rôle déterminant dans la mesure où ils commandent l'évaluation des avantages représentés par l'extension des emprises côtières pour telle ou telle catégorie de pays : il s'agit de la « situation maritime » des Etats, d'une part, et de leur « condition économique et sociale », d'autre part. La combinaison de ces deux facteurs donne, comme on va le voir, un éclairage singulier, et, à certains égards, paradoxal, à l'enjeu des négociations en cours sur les problèmes maritimes.

La situation maritime des Etats côtiers.

D'importants efforts furent déployés pour tenter d'appréhender concrètement la diversité des positions géographiques occupées par les Etats côtiers. C'est ainsi que les travaux du C.F.M. permirent d'identifier huit types de pays côtiers, en 1971 : 1) Etats composés d'îles ; 2) Etats situés au milieu de l'Océan et autres Etats consistant en un archipel ; 3) Etats maritimes ; 4) Etats à plateau continental enclavé (« *shelf-locked* ») ; 5) Etats riverains d'une mer fermée ou semi-fermée ; 6) Etats situés sur un golfe ; 7) Etats à plateau étroit ; 8) Etats à plateau large (15).

Cette approche descriptive s'est révélée finalement inopérante et vaine. Une telle liste ne peut avoir un caractère limitatif et, à défaut de respecter le principe de l'unité de critère, se présente sous la forme d'un inventaire quelque peu hétéroclite (c'est ainsi que la catégorie dite des « Etats maritimes » ne relève pas exclusivement comme les autres d'une référence géographique). Par ailleurs, cer-

(14) Voir J.P. Lévy, « La Troisième Conférence sur le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1971, p. 784-832 ; « Vers un nouveau droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 897-931).

(15) Voir le Rapport du C.F.M. de 1971, Doc. off. de l'A.G. de l'O.N.U. (26^e session), suppl. n° 21 (A/8421), p. 13. Sur l'élaboration de telles listes et sur la recherche de critères de classification des Etats, voir J.F. Pulvenis, « La notion d'Etat géographiquement désavantagé et le nouveau droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1976, p. 678-719.

taines catégories paraissent se recouper. Mais, plus fondamentalement, cette méthode privilégie à l'excès le « site » géographique de l'Etat côtier au détriment de la réalité concrète de son emprise maritime. Tenter d'apprécier quantitativement la situation maritime de chaque Etat en termes d'emprise spatiale revient à rechercher un critère de classification d'ordre statistique.

Cette méthode, appuyée soit sur des études proposées dans le cadre de la Troisième Conférence sur le droit de la mer, soit sur des travaux de doctrine (16), autorise un regroupement des pays côtiers en trois pôles. Un groupe de 47 Etats tirent le maximum d'avantages de l'extension des emprises nationales côtières dans la mesure où cette opération les conduit à « annexer » plus de 100 000 milles carrés d'espace marin. A l'autre bout de l'échelle, au contraire, 37 Etats apparaissent très fortement défavorisés par rapport à la catégorie précédente dans la mesure où aucun d'entre eux ne peut prétendre à une emprise côtière atteignant 25 000 milles carrés (soit quatre fois moins que la superficie attribuée à l'Etat le moins bien traité dans le premier groupe). Entre ces deux extrêmes, 41 Etats bénéficient d'une emprise évaluée entre 25 000 et 100 000 milles carrés, réalisant ainsi un avantage très mitigé. Mais une recherche plus poussée révèle à l'intérieur de ces ensembles statistiques commodes un polymorphisme de situations qu'il est impossible de négliger ou de sous-estimer. On essaiera simplement ici de le suggérer.

Les Etats côtiers avantageés.

Trois sortes de pays se regroupent sous cette rubrique : les Etats composés d'îles ou d'archipels ; les Etats dotés de longues façades maritimes ; les Etats pourvus d'un P.C. dont la longueur excéderait 200 milles marins (distance de la côte marquant la limite maximale de la Z.E.).

1. En fonction du critère des 200 milles, la situation des pays insulaires ou archipélagiques devient, en effet, fortement bénéficiaire. Sur les 47 Etats dont la zone maritime est supérieure à 100 000 milles nautiques carrés, 19 ont un caractère insulaire ou archipélagique. L'Australie, l'Indonésie, la Nouvelle-Zélande et le Japon obtiennent

(16) Voir le tableau comparatif chiffré des situations maritimes de tous les Etats représentés à la Conférence (pays côtiers) publié par le « journal de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer », *Neptune*, n° 3, 14 avril 1975 (Genève), p. 4-5-6, sous le titre « What's at stake : oil, fish, ocean space ». Egalement : la « méthode hollandaise » d'évaluation des avantages et désavantages résultant de l'extension des emprises maritimes des Etats côtiers (non publiée) qui consiste à comparer la surface maritime théorique de chaque Etat idéalement considéré comme une île en plein océan et la surface maritime réellement obtenue par la création de la Z.E. Enfin, l'étude de Lewis M. Alexander et les tableaux chiffrés qui l'illustrent : « Indices of National Interest in the Oceans », in *Ocean Development and International Law Journal*, vol. 1, n° 1, Spring 1973, p. 21 à 49. L. Lucchini et M. Voelckel, « Les Etats et la mer - Le nationalisme maritime », *op. cit.*, tout spécialement les données économiques et techniques développées p. 43-296.

une emprise côtière supérieure à un million de milles nautiques carrés (plus de 2 millions pour l'Australie) (17).

2. Tout aussi comparable apparaît l'avantage substantiel retiré par les Etats dotés de longues façades maritimes de la création des zones de 200 milles. On en dénombre 28 sur le total de 47 pays dont l'emprise côtière est supérieure à 100 000 milles nautiques carrés. La première place revient aux U.S.A. (avec plus de 2 millions 200 000 milles nautiques carrés). Suivent le Canada et l'U.R.S.S. (avec plus de 1 million 300 000 milles carrés) (18).

3) Enfin, des avantages complémentaires profiteront aux pays dont le P.C. dépasserait en largeur la distance de 200 milles marins marquant la limite de la Z.E. Cette éventualité doit être d'autant moins négligée que l'abandon du critère de la profondeur de 200 mètres paraît inéluctable. L'adoption du critère géomorphologique du rebord externe de la marge continentale, correspondant approximativement à l'isobathe de 3 000 mètres, bénéficierait principalement aux dix pays suivants : Australie, Nouvelle-Zélande, Norvège, Indonésie, Canada, Union Soviétique, Etats-Unis, Japon, Argentine et Mexique (19). On notera que ces Etats font déjà partie du groupe de tête des pays éminemment avantagés au titre de la Z.E. et sont donc

(17) Dans l'ordre décroissant de leur classement en fonction de l'étendue de leur emprise côtière (leur place étant indiquée entre parenthèses) : Australie (2) ; Indonésie (3) ; Nouvelle-Zélande (4) ; Japon (7) ; Philippines (13) ; Madagascar (15) ; Maurice (17) ; Fidji (20) ; Maldives (23) ; Royaume-Uni (24) ; Islande (25) ; Bahamas (27) ; Tonga (31) ; Sri-Lanka (36) ; Malaisie (41) ; Nauru (42) ; Bermudes (43) ; Irlande (44) ; Cuba (46) (voir le tableau précité du journal de la Conférence). En appliquant la méthode hollandaise, les îles et archipels sont mieux traités encore puisqu'on en trouve 16 parmi les 34 Etats les plus avantagés, groupe dont les 4 premières places sont détenues par la Nouvelle-Zélande (1) ; le Japon (2) ; l'Indonésie (3) et Maurice (4). Ce résultat n'est pas surprenant, la méthode supposant la situation des îles océaniques comme étant, par hypothèse, idéale.

(18) Le chiffre qui suit le nom du pays indique son rang dans le classement général : U.S.A. (1) ; Canada (5) ; U.R.S.S. (6) ; Brésil (8) ; Mexique (9) ; Chili (10) ; Norvège (11) ; Inde (12) ; Portugal (14) ; Espagne (16) ; Argentine (18) ; Equateur (19) ; Afrique du Sud (21) ; Chine populaire (22) ; Pérou (26) ; Somalie (26) ; Viêt-nam du Sud (29) ; Colombie (30) ; Mozambique (32) ; Oman (33) ; Italie (34) ; Yemen du Sud (35) ; Birmanie (37) ; Grèce (38) ; Angola (39) ; Namibie (40) ; Vénézuëla (45) ; Corée du Sud (47) (journal de la Conférence, précité).

(19) Selon le professeur Alexander, ces pays gagneraient entre 783 000 milles nautiques carrés et 214 100 mêmes unités de superficie de fonds marins supplémentaires par rapport à l'étendue dont ils disposaient déjà au titre de la Convention de 1958 sur le P.C. (*loc. cit.*, p. 41, tableau n° 4). D'après le même auteur, toutefois, la substitution du critère géomorphologique à celui de l'isobathe de 200 mètres (Convention de 1958) n'apporterait pas d'avantages substantiels à un certain nombre de pays insulaires ou archipélagiques bordant directement les grands fonds océaniques : ainsi, par rapport à leurs P.C. actuels, les gains s'établiraient comme suit : entre 0 et 5 000 milles carrés supplémentaires pour Fidji, Barbades (pays classé peu avantagé), Maldives et Nauru ; entre 5 000 et 10 000 milles carrés : Tonga et Trinité-Tobago (pays classé désavantagé) ; entre 10 000 et 20 000 milles carrés : Haïti (classé peu avantagé), Malaisie, Maurice, Philippines et Sri Lanka. Seuls parmi les pays insulaires, l'Australie, l'Islande, le Japon et la Nouvelle-Zélande obtiendraient un avantage considérable avec un surcroît de plus de 200 000 milles carrés (*loc. cit.*, p. 39, tableau n° 2). Notons que du point de vue du droit de la mer, rien ne s'oppose à regarder l'Australie comme une île.

susceptibles d'accroître encore leur patrimoine sous-marin, s'octroyant ainsi la « part du lion » dans le partage des mers.

Les Etats côtiers moins ou peu avantagés.

Deux types de situations peuvent se présenter selon que les Etats se trouvent soit ouverts sur l'Océan soit riverains de mers fermées ou semi-fermées.

1. Bien qu'ils soient ouverts sur l'Océan, certains Etats retirent peu d'avantages de l'extension des emprises côtières. C'est, notamment le cas de la France qui, tout en étant dotée de longues façades océaniques, est handicapée par la forme concave de son littoral (par exemple dans le golfe de Gascogne). D'autres pays ne s'ouvrent sur l'Océan que sur une faible distance ou par l'intermédiaire de golfes ou de mers « bordières » (Thaïlande, Pakistan, Panama, Maroc, Costa Rica, Libéria, Tanzanie, etc.). Ces particularités locales expliquent leur position assez médiocre du point de vue de la superficie de leurs emprises côtières qui n'atteint pas les 100 000 milles nautiques comme celles de leurs voisins (20). La France pourrait rattraper du « terrain », si l'on peut dire, en créant des Z.E. autour de ses D.O.M.-T.O.M. (son gain d'espace marin passerait de 365 000 km², au titre de la seule métropole, à 10 600 000 km²).

2. Lorsque les Etats sont riverains de mers fermées ou semi-fermées, la cause de leur défaut d'avantage apparaît plus clairement encore, l'espace disponible pour les emprises côtières étant alors « naturellement » très limité. C'est ainsi que certaines îles ne bénéficient pas dans les mers étroites d'une position aussi favorable que les formations insulaires océaniques : Jamaïque, Barbade, Haïti dans les Caraïbes, Chypre en Méditerranée. Cependant, ce désavantage demeure relatif dans la mesure où ces îles obtiennent des emprises maritimes d'une surface infiniment plus étendue que leur territoire terrestre. Ainsi, pour la Barbade, la zone maritime représente 29 397 % du territoire émergé ; pour la Jamaïque, Chypre et Haïti, la proportion, tout en étant bien moins spectaculaire, reste appréciable : respectivement 922 %, 811 % et 437 % de la terre émergée (21). Les Etats continentaux, toutefois, même si le rapport terre/mer ne peut leur offrir aucune consolation, prennent rang parmi les plus

(20) Ces pays obtiennent entre 99 500 (France) et 65 100 milles nautiques carrés (Tanzanie) de Z.E. et occupent de la 48^e à la 60^e place le classement général (Journal de la Conférence, précité). Selon la méthode hollandaise, tous ces Etats sont à ranger parmi les « pays géographiquement désavantagés » qui forment un groupe puissant de 68 membres. A notre sens, le degré d'avantage ou de désavantage doit s'apprécier de façon plus relative : les positions de la France et de Singapour ou du Zaïre ne sont pas comparables du point de vue de l'emprise côtière.

(21) On peut comparer avec le pourcentage de terre émergée représenté par les emprises des Etats continentaux les plus avantagés : U.S.A. : 62 % ; U.R.S.S. : 15 % ; Brésil : 28 % ; Mexique : 109 % ; Chili : 233 % ; Norvège : 71 %. Les proportions se rapprochent si on regarde les Etats insulaires les plus favorisés : Australie : 68 % ; Indonésie : 274 % ; Nouvelle-Zélande : 1 358 % ; Japon : 788 % (voir tableau précité).

avantages des pays riverains de mers fermées ou semi-fermées, notamment les Etats méditerranéens comme la Libye, la Turquie ou l'Egypte (22). Enfin, on relève dans ce groupe quelques Etats qui appartiennent à la catégorie des pays à P.C. enclavé (« *shelf-locked States* ») : Thaïlande, Iran, Suède, Finlande et Soudan (23). L'étude de ce type de situation renvoie au groupe des Etats côtiers désavantagés qui compte le nombre le plus élevé de pays « *shelf-locked* ».

Les Etats côtiers désavantagés.

Parmi les 37 Etats côtiers les moins bien lotis par les transformations récentes du droit de la mer, une vingtaine ressortissent à la catégorie des pays à P.C. enclavé. Les 17 autres sont soit des riverains de mers étroites soit des pays océaniques tout particulièrement défavorisés.

1. Le désavantage qui affecte la situation maritime des « *shelf-locked States* » provient du fait qu'ils ne peuvent accéder à la « zone internationale des fonds marins » sans traverser les P.C. des pays voisins. En réalité, il ne s'agit pas d'un « droit de passage » comme dans l'hypothèse des pays sans littoral. Ce qui est en cause ici, c'est la possibilité d'étendre l'emprise côtière sur les fonds marins adjacents en fonction de divers critères (profondeur ou distance maximale, exploitabilité ou facteur géomorphologique). Selon diverses études, 20 à 27 pays du monde, pour la plupart riverains de mers fermées ou semi-fermées, se verraient interdire cette faculté d'extension (24). Cependant, cet handicap n'est finalement déterminant que pour les 20 Etats dont l'emprise côtière n'excède pas 25 000 milles marins carrés et qui occupent de la 89^e à la dernière place (25) dans

(22) Libye : 98 600 milles nautiques carrés (49^e rang) ; Turquie : 69 000 (58^e rang) ; Egypte : 50 600 (67^e rang).

(23) Notons que parmi les « *shelf-locked States* », un pays prend rang parmi les Etats côtiers avantagés (Malaisie : 138 700 milles carrés) et cinq autres entrent dans le groupe des « peu avantagés » : Thaïlande (94 700) ; Iran (45 400) ; Suède (45 300) ; Finlande (28 600) et Soudan (26 700).

(24) Bahrein, Belgique, Cambodge, Danemark, Finlande, Allemagne de l'Est, Allemagne de l'Ouest, Irak, Jordanie, Koweït, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Qatar, Singapour, Suède, Togo, Emirats arabes unis, Viêt-nam du Nord, Zaïre (liste annexée à l'article précité de L.M. Alexander). La notion de « *shelf-locked States* » paraît quelque peu fluide puisque le professeur W. Ibler donne une liste assez différente : il omet Bahrein, Monaco, Qatar, le Togo, les Emirats et le Zaïre, et il intègre l'Ethiopie, l'Iran, la Malaisie, le Soudan, la Thaïlande, le Yémen et la Yougoslavie (« The Land-and Shelf-Locked States and the Development of the Law of the Sea », in *Annales d'études internationales*, vol. 4, 1973, p. 59). Le professeur Caflisch reprend cette liste (« La révision du droit international de la mer », in *Annuaire suisse de droit international*, 1973, p. 71). L'addition des deux listes donnerait un total de 27 Etats « *shelf-locked* ».

(25) Ces Etats ont entre 24 700 et 100 milles nautiques carrés de Z.E. : Pays-Bas, Viêt-nam du Nord, Ethiopie, Danemark, Emirats arabes unis, République khmère, Yougoslavie, R.F.A., Nord Yémen, Pologne, Qatar, Koweït, R.D.A., Bahrein, Belgique, Togo, Zaïre, Irak, Jordanie, Singapour. Toutefois, la « méthode hollandaise » fait apparaître des résultats différents : les Pays-Bas, le Danemark et les Emirats quittent le groupe des 37 derniers Etats. Par contre un autre « *shelf-locked* » y prend place, la Finlande. Monaco n'est pris en compte ni dans l'une ni dans l'autre des estimations que nous utilisons, la Principauté n'étant pas représentée à la Conférence.

le classement des Etats côtiers en fonction de la superficie de leur emprise maritime.

2. Ils se trouvent mêlés, dans cette fin de liste, à 17 autres Etats qui, sans entrer dans la catégorie des « *shelf-locked* », partagent avec eux l'infortune de posséder les emprises maritimes les plus restreintes de la planète. Ce sont pour la plupart des pays riverains de mers étroites (Bulgarie, Roumanie, Albanie, Israël, Liban, Syrie, etc.). Y compris certaines îles comme Malte ou Trinité et Tobago qui, toutefois, bénéficient d'emprises infiniment plus vastes que leur propre assise territoriale (20 347 % pour Malte et 1 201 %, « seulement », si l'on ose dire, pour Trinité et Tobago). D'autres sont des pays océaniques dont les côtes sont si étroites ou d'une configuration telle qu'ils se trouvent privés de tous les avantages dont profitent leurs voisins immédiats (notamment certains pays africains comme la Guinée, le Dahomey, le Congo, le Togo, le Zaïre, etc.) (26).

L'impression qui se dégage de cette analyse est que le nouveau droit de la mer, s'il consacre en principe le privilège de l'Etat côtier, engendre dans la pratique des inégalités de traitement considérables entre pays côtiers. Seuls les Etats continentaux largement ouverts sur les océans ainsi que les pays insulaires ou archipélagiques océaniques peuvent se flatter de l'octroi d'emprises maritimes imposantes. Les Etats intermédiaires ne peuvent s'estimer relativement satisfaits qu'au regard de la position franchement défavorable qu'occupent les 37 derniers pays dont l'enclavement géographique exclut toute éventualité d'expansionisme maritime.

Ces disparités criantes ont notablement influencé les conceptions des Etats sur le droit de la mer, spécialement quant à l'étendue et au régime de l'emprise maritime nationale. C'est ainsi que l'enclavement de leur P.C. a conduit les Etats dits « *shelf-locked* » à faire cause commune avec les pays sans littoral (« *land-locked* »). Les petits Etats riverains de mers étroites insistent sur la nécessité d'une approche régionale des problèmes maritimes. Les pays à large P.C. entendent maintenir l'autonomie du régime des fonds marins côtiers par rapport à celui de la Z.E. Ces divergences d'opinion se cumulent avec les tensions politiques liées aux profondes différences de niveaux économiques et sociaux entre les pays du monde.

Les conditions économiques et sociales des Etats côtiers.

On n'aurait qu'une vision artificielle de la situation des Etats côtiers et de la stratégie suivie par les divers groupes qui les repré-

(26) Ces pays défavorisés non classés « *shelf-locked* » sont les suivants : Bangladesh, Trinité-Tobago, Guinée, Malte, Bulgarie, Roumanie, Belize, Dahomey, Congo, Israël, Liban, Dominique, Gambie, Cameroun, Albanie, Syrie, Brunei. Ils ont des emprises côtières comprises entre 22 400 et 2 600 milles carrés de superficie. Pour la « méthode hollandaise », cependant, le Bangladesh, Trinité-Tobago et Malte n'appartiennent pas au groupe des 37 derniers Etats côtiers. L'Arabie Saoudite, la Tunisie, l'Iran et le Soudan, en revanche, s'y trouvent.

sentent à la Conférence sur le droit de la mer si l'on négligeait leur répartition en fonction du facteur du niveau de développement. Cet élément fondamental sera très largement étudié plus loin. Mais notre typologie des pays côtiers serait incomplète et trompeuse si, dès à présent, nous ne l'intégrions pas dans notre grille. D'où le tableau suivant pour fixer les idées (27).

	PAYS INDUSTRIALISÉS	PAYS EN DÉVELOPPEMENT		
ETATS CÔTIERS AVANTAGÉS (plus de 100 000 milles ²)	U.S.A. Australie Nlle-Zélande Canada U.R.S.S. Japon Norvège Portugal Espagne Royaume-Uni Islande Italie Grèce Irlande (14)	Indonésie Brésil Mexique Chili Inde Philippines Madagascar Maurice Argentine Equateur Fidji Afrique du Sud Chine populaire Maldives Pérou	Bahamas Somalie Viêt-nam-Sud Colombie Tonga Mozambique Oman Yemen-Sud Sri-Lanka Birmanie Angola Namibie Malaisie Nauru Bermudes	Vénézuëla Cuba Corée-Sud (33)
ETATS CÔTIERS MOINS AVANTAGÉS (entre 25 000 et 100 000 milles ²)	France Suède Finlande (3)	Libye Thaïlande Pakistan Panama Jamaïque Guinée équat. Maroc Républ. dom. Costa-Rica Turquie Libéria Tanzanie Ghana Gabon Nigéria Sénégal	Honduras Arabie saoudite Egypte Barbade Haïti Nicaragua Iran Sierra-Leone Mauritanie Algérie Guyane Corée-Nord Uruguay Kenya Côte-d'Ivoire Surinam	Chypre Guatemala Samoa occid El Salvador Soudan Tunisie (38)
ETATS CÔTIERS DÉSAVANTAGÉS (moins de 25 000 milles ²)	Pays-Bas Danemark Malte Yougoslavie R.F.A. Bulgarie Roumanie Pologne Albanie R.D.A. Belgique (11)	Bangladesh Trinité-Tobago Viêt-nam-Nord Ethiopie Guinée Emirats ar. unis Républ. khmère Yemen-Nord Bélize Dahomey Congo Qatar	Israël Liban Dominique Gambie Cameroun Koweït Syrie Brunei Bahrein Togo Zaïre Irak	Jordanie Singapour (26)

(27) Sur la notion de « pays côtier en développement », voir nos développements *infra*, deuxième partie, chapitre premier.

La conclusion globale que l'on peut tirer, *a priori*, de ce tableau, c'est que le nouveau droit de la mer favorise davantage les pays industrialisés que les pays en développement. Ils comptent en effet 14 Etats côtiers avantagés (dont les six premiers sont très avantagés) et 14 Etats côtiers moins avantagés ou désavantagés (3 + 11). Les pays du Tiers Monde ne totalisent que 33 Etats côtiers avantagés (dont seule l'Indonésie peut être regardée comme très avantagée) contre 64 Etats côtiers moins avantagés et désavantagés (38 + 26). Les proportions s'établissent donc à 1/2 et 1/3 de pays industrialisés et de pays en développement, respectivement, qui peuvent être considérés comme profitant de l'extension des emprises côtières.

Soulignons le paradoxe de ce résultat, les pays en voie de développement étant généralement regardés comme les responsables du bouleversement contemporain du droit de la mer et les nations riches comme les tenants irréductibles du conservatisme maritime. Outre le fait que cette appréciation ne peut être admise que sous bénéfice d'inventaire, il faut immédiatement noter que les pays industrialisés, et singulièrement les nations maritimes (comme le Royaume-Uni, le Japon ou même la France) et les grandes puissances (l'U.R.S.S. et les U.S.A.) disposaient des moyens nécessaires pour maîtriser l'ensemble de l'espace marin de la planète par le bénéfice qu'ils retireraient prioritairement, et quasi exclusivement, du régime de la liberté de la haute mer. L'acquisition des emprises nationales les plus larges ne compensent pas, et de loin, les privilèges perdus dans les eaux adjacentes des autres Etats, ceux du Tiers Monde, notamment. La constitution des emprises côtières opère donc une redistribution de l'espace marin au profit des pays en développement en dépit des apparences statistiques. La comparaison de la superficie totale d'espace marin obtenue par chacun des deux groupes de pays donnerait une image plus réelle du « transfert » de territoire ainsi effectué. De même, il serait utile pour une évaluation des avantages réels procurés par l'emprise de prendre en compte d'autres facteurs, notamment la présence ou l'abondance de ressources naturelles... La complexité tant technique que politique de la notion d'emprise maritime de l'Etat côtier que nous venons de suggérer est dans une large mesure responsable des incertitudes persistantes de sa limitation.

§ II. - Les incertitudes de la limitation de l'« emprise »

L'emprise réalisant davantage des exigences de fait que l'application de règles de droit, apparaît par nature même en tant que phénomène mal limité, voire non limité. Cette constatation ne conduit pourtant pas à l'idée que toute limitation, tout endiguement de l'emprise côtière soit impossible. Les principaux intérêts en vue desquels elle a été établie satisfaits, l'emprise parvient d'elle-même, fut-ce provisoirement, à une sorte de stabilisation. Bien entendu, les impératifs de l'ordre juridique commandent de ne pas s'en remettre seulement

à cette tendance à l'auto-limitation spontanée. L'égalité des Etats implique, en effet, l'adoption et le respect de normes générales pour la rationalisation et la fixation des emprises constituées par les Etats. Le principe de l'emprise étant désormais acquis, tout l'enjeu de la Troisième Conférence se ramène à la suppression ou réduction des graves incertitudes qui pèsent sur la limitation effective des compétences et prérogatives de l'Etat côtier, tant « *ratione loci* » que « *ratione materiae* ». Il s'agit ainsi de parvenir à la stabilisation des frontières maritimes, d'une part, et à la garantie des droits des Etats étrangers à l'intérieur de la juridiction nationale, d'autre part.

A. — LA QUESTION DE LA STABILISATION DES FRONTIÈRES MARITIMES.

Pour préserver la liberté des communications et réserver certaines ressources à la gestion et l'exploitation communes, il devient urgent de mettre un terme à l'expansionisme national sur la mer. Le maintien de la paix maritime et certaines perspectives de développement sont à ce prix. Certes, l'exercice du droit de passage dans les détroits ne dépend pas nécessairement de la limitation géographique des emprises côtières, comme on le verra plus loin. Mais, il n'est pas douteux que la liberté de navigation ne peut s'accommoder d'une progression indéfinie de la M.T., de la Z.E.E. ou des eaux archipélagiques, au détriment de la haute mer, déjà largement amputée. De même, la zone internationale des fonds marins, réputée « patrimoine commun de l'humanité » risque bien de perdre toute substance, si la limite extérieure du P.C. ne peut être tracée de manière intangible et indiscutable.

Nous avons longuement étudié par ailleurs (29) les problèmes posés par le dynamisme des frontières maritimes et les solutions diverses et compliquées que l'on envisage d'y apporter. Rappelons simplement ici les lignes générales du nouveau système de limites nationales côtières qui paraît devoir s'imposer : largeur de la M.T. de 12 milles ; Z.C. limitée à 24 milles des lignes de base ; Z.E.E. étendue jusqu'à la distance de 200 milles de ces mêmes lignes ; prolongation possible du P.C. au-delà des 200 milles jusqu'au « rebord externe de la marge continentale ». Cependant, la clarté de ces règles, à supposer qu'elles soient généralement admises dans leur principe, reste théorique. Leur application pratique, en effet, appelle une foule de dispositions concrètes et techniques, parfois fort complexes, dans le but d'appréhender toutes les situations locales, de tenir compte de toutes les « circonstances particulières », de prendre en considération tous les « facteurs pertinents », géographiques et autres, mis en avant par les Etats pour obtenir la délimitation la plus favorable à leurs intérêts. A cet égard, la détermination des lignes de base côtières ou,

(29) Voir G. Apollis, *Les frontières maritimes en droit international - Mutations et perspectives*, Publications du C.N.E.X.O., Rapports économiques et juridiques n° 7, 1979, 156 p.

surtout, archipélagiques, a donné lieu aux propositions les plus hardies. L'influence des phénomènes insulaires, d'une façon générale, permet dans de nombreux cas de repousser plus loin la limite intérieure de la M.T., et, par là-même de gagner au large des espaces supplémentaires d'une étendue non négligeable (30). Ainsi, le critère des 200 milles, revendication principale des Etats du Tiers Monde, aujourd'hui reconnu par les grandes puissances et les pays occidentaux, n'a plus désormais qu'une importance formelle. Dans la pratique, en effet, l'emprise côtière déborde la bande des 200 milles, dans des proportions assez variables selon les situations locales, aussi bien du côté de la terre que vers le large ou vers le fond. L'échec relatif de la Conférence, dans sa première phase, fut sans doute de n'avoir pu imposer la distance des 200 milles comme l'« horizon indépassable » de l'expansionisme côtier. Non seulement quelques Etats disposant de droits acquis sur le P.C. au titre de la Convention de Genève de 1958 sur le P.C., n'entendirent à aucun moment y renoncer au profit du « patrimoine commun de l'humanité », mais encore de nouvelles prétentions ont été enregistrées en fonction de critères géomorphologiques divers sensés marquer le terme physique du « prolongement naturel du territoire national sous la mer », selon l'expression de la C.I.J. dans l'Affaire du P.C. de la mer du Nord, habilement sollicitée par les Etats disposant de vastes plates-formes au-delà de la Z.E.E.

La recherche de cette limite impalpable, approximativement située au « rebord externe de la marge continentale » s'est traduite par certaines formules à caractère technique susceptible de figer la propension de la frontière sous-marine au glissement progressif et irrésistible qui l'entraîne. Les dernières moutures du projet officieux de négociation donnent la mesure des concessions arrachées dans ce domaine par les nations côtières les mieux nanties. Ce texte précise que la marge continentale, « prolongement immergé de la masse terrestre de l'Etat côtier », comprend le plateau, le talus et le glacis et exclut le fond des océans et le sous-sol correspondant. La difficulté réside dans la détermination du « rebord externe » de la marge continentale, souvent non identifiable en raison de la couche de sédiments qui recouvre le glacis jusqu'au fond des mers. Deux méthodes sont proposées pour tracer la frontière sous-marine dans ce cas : celle-ci passera sur une ligne idéale distante de 60 milles marins au plus du pied du talus continental, ou reliant des points fixes extrêmes correspondant à une certaine épaisseur des roches sédimentaires du

(30) Le projet de Convention officieux sur le droit de la mer (A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3, 27 août 1980) autorise, par exemple, un Etat archipel à relier entre eux les points extrêmes des îles et des récifs découverts qui forment son territoire par des lignes de base pouvant atteindre 100 milles et parfois même 125 milles de long, la superficie mer/terre ne devant pas excéder au maximum le rapport neuf pour un (art. 47, § 1 et 2). Egalement, le régime des lignes de base côtières a été assoupli sur certains points de détail : voir l'article 7 du même texte et nos développements in *Les frontières maritimes...*, op. cit., p. 63-77.

glacis (31). L'application de ces procédés pouvant, néanmoins, conduire, dans certaines hypothèses, à l'annexion d'une partie du fond des mers, le texte du projet tente d'en limiter les effets en stipulant que la frontière sous-marine, en tout état de cause, ne devrait pas se situer au-delà de deux maxima : soit 350 milles marins des lignes de base de la M.T. ; soit 100 milles marins de l'isobathe de 2 500 mètres. Pour éviter des abus éventuels par l'utilisation de la seconde possibilité, celle-ci est écartée lorsque le fond des mers comporte des éléments d'exhaussement appelés « dorsales sous-marines » (32).

Ce système pragmatique et souple devrait faciliter la négociation et le vote de la nouvelle définition du P.C. insérée dans la future Convention sur le droit de la mer. Mais sa valeur diplomatique ne saurait occulter longtemps ses imperfections juridiques. En effet, l'adjonction de critères de différentes natures (distance arithmétique / repères géologiques), le caractère alternatif des méthodes suggérées, que leur finalité soit extensive ou restrictive, l'extrême latitude laissée à l'Etat pour employer ces procédés au mieux de ses intérêts, demeurent autant de facteurs d'incertitude entretenue. Le dynamisme des rapports d'adjacence au sein de l'emprise côtière, phénomène fondamental que nous examinerons plus loin en détail, ne risque-t-il pas d'être stimulé, plutôt que jugulé, par cette procédure davantage modulée en fonction des intérêts particuliers et de situations locales, que destinée à garantir l'égalité des Etats et l'usage commun du fond des mers (33) ? Les difficultés persistantes de la délimitation géographique de l'emprise maritime nationale, sommairement rappelées ici, conduisent à s'interroger sur la crédibilité d'une limitation matérielle des pouvoirs côtiers, souvent conçue comme palliatif.

B. — LA QUESTION DES DROITS DES ETATS ÉTRANGERS DANS L' « EMPRISE » MARITIME NATIONALE.

Le développement des emprises côtières a eu pour but et pour effet de supprimer sur de vastes espaces le régime classique de la liberté des mers ou d'en modifier considérablement l'exercice et la portée. C'est ainsi que la liberté de la pêche disparaît dans la Z.E.E.,

(31) Projet de Convention (1980) précité, article 76, § 1 à 4.

(32) Projet officieux de Convention de 1980, précité, article 76, § 6. Sur le problème difficile que posent les « dorsales sous-marines », véritables chaînes de montagnes immergées au fond des océans, voir l'article de L. Caflisch in *R.G.D.I.P.*, 1980, précité, p. 102-103, et les réserves émises d'un point de vue scientifique sur la rédaction du texte de l'article 76, § 2, par Y. Rebeyrol dans *Le Monde* du 31 août-1^{er} septembre 1980, p. 12.

(33) Notons que pour tracer la limite extérieure de leur P.C. au-delà des 200 milles, les Etats devraient tenir compte des recommandations de la Commission « des limites » prévue à l'article 76, § 8 du projet de Convention de 1980. De plus, l'exploitation de son P.C. par l'Etat côtier au-delà des 200 milles devrait donner lieu, dans certaines conditions, au versement d'une contribution à la future Autorité internationale des fonds marins, en vertu de l'article 82 du projet officieux de Convention. Evidemment, ces dispositions limitatives ne seront applicables qu'après l'entrée en vigueur de la Convention et ne lieront que les Etats-parties...

que la liberté de recherche scientifique subit d'importantes restrictions sur le P.C., etc. Le problème le plus aigu politiquement s'est posé à propos de la liberté de navigation et de survol. Si celle-ci n'est pas, théoriquement du moins, menacée dans la Z.E.E. ou dans les eaux susjacentes du P.C., elle se trouve effectivement remise en cause partout où les routes maritimes et aériennes habituelles se sont trouvées englobées dans une M.T. nouvellement étendue ou à l'intérieur d'un système de lignes de base droites mis en place par un Etat-archipel ou par un Etat côtier. Les intérêts commerciaux et stratégiques des grandes puissances et des Etats maritimes (de l'Est ou de l'Ouest) exigeaient le maintien de la liberté des communications en dépit du changement de statut juridique des espaces concernés du fait de l'extension de l'emprise sous une forme ou sous une autre. A l'inverse, les principaux pays côtiers intéressés, Etats riverains de détroits ou Etats-archipels entendaient bien faire valoir leurs prérogatives souveraines en vue de contrôler le trafic près de leur territoire, et même d'interdire ou de réglementer le passage de certaines catégories de navires ou d'aéronefs, le cas échéant. Les solutions qui ont été élaborées officieusement au sein de la Conférence passent, d'une part, par un réaménagement du droit de passage inoffensif traditionnel dans la M.T., et, d'autre part, par la création d'une nouvelle notion, le « droit de passage en transit », qui assouplit fortement le régime de passage, sans qu'on puisse toutefois parler d'une liberté totale de navigation.

Dans la future Convention sur le droit de la mer, le droit de passage inoffensif des pavillons étrangers dans la M.T. ne sera pas fondamentalement bouleversé par rapport à son état actuel décrit par la Convention de Genève de 1958 sur la M.T. et la Z.C. Son régime sera seulement précisé et développé sur quelques points importants, surtout pour les Etats côtiers soucieux de protection. Ainsi, les activités interdites dans la M.T. à l'occasion d'un passage réputé inoffensif sont énumérées exhaustivement par le projet officieux. Le principe est que n'est pas inoffensif le passage d'un navire qui porterait atteinte à la paix, au bon ordre, ou à la sécurité de l'Etat côtier en se livrant aux actes suivants : menace ou emploi de la force contre l'Etat côtier ; exercices ou manœuvres militaires ; espionnage ; propagande politique ; utilisation d'aéronefs en vol (le survol de la M.T. est interdit) ; infractions aux lois douanières, fiscales, sanitaires ou d'immigration de l'Etat côtier ; pollution ; pêche ; recherche océanographique non autorisée par l'Etat côtier ; perturbation des fréquences radioélectriques. D'une façon générale, est prohibée toute activité n'ayant pas de rapport avec le passage (34). Pour prévenir de tels délits et exercer efficacement son contrôle, l'Etat côtier est habilité à prendre des lois et règlements applicables au passage inoffensif dans divers domaines : sécurité de la navigation et régulation du trafic maritime, protection des installations de sécurité, des câbles et pipe-lines, conservation

(34) Article 19 du projet officieux de Convention de 1980.

des ressources biologiques, réglementation de la pêche, préservation de l'environnement et lutte contre la pollution, etc. La seule limite à ce pouvoir normatif de l'Etat côtier concerne le navire étranger lui-même : ni sa conception et sa construction, ni son armement ou son équipage ne peuvent tomber sous le coup de la réglementation côtière, à moins qu'elle n'applique une règle internationale généralement acceptée (35). Parmi les formes que pourrait revêtir la réglementation du passage dans la M.T., le texte prévoit la possibilité pour les Etats côtiers en liaison avec les organisations internationales compétentes (par exemple l'O.M.C.I.) d'instaurer des couloirs de navigation et des systèmes de séparation du trafic, et d'en imposer l'usage aux navires présentant des dangers pour la population, l'environnement, le milieu marin et ses ressources (navires-citernes, navires nucléaires, etc.). En fonction du respect de cette réglementation, l'Etat côtier peut prendre toutes mesures pour empêcher tout passage qui ne serait pas inoffensif (36). Les seules obligations qui pèsent sur lui alors sont de ne pas prendre de mesures qui aboutiraient en pratique à supprimer le droit de passage purement et simplement, et de ne pas appliquer ses règlements de façon discriminatoire à l'égard de certains Etats (pavillon, provenance ou destination du navire concerné). Cependant, pour des raisons de sécurité ou d'intérêt militaire, l'Etat côtier peut suspendre le droit de passage inoffensif dans sa M.T., totalement ou localement, à condition que ce soit à titre temporaire et sans discrimination.

Ce régime rénové du droit de passage inoffensif dans la M.T. se caractérise donc par un renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Etat côtier. Il n'aurait pas été réaliste de prétendre le transposer purement et simplement aux détroits servant à la navigation internationale récemment intégrés à la M.T. d'un Etat côtier en raison de l'élargissement de celle-ci. Un tel alignement aurait eu pour conséquence de supprimer la liberté de survol de la plupart des détroits considérés, et de risquer d'entraver la navigation maritime à ces points-clés des grandes routes d'intérêt mondial. Le régime du droit de passage en transit (37) aura justement pour objet de maintenir la liberté de circulation dans les détroits tout en concédant quelques garanties de sécurité à l'Etat riverain. Le passage en transit se définit donc comme l'exercice de la liberté de navigation, et de survol uniquement aux fins du transit continu et rapide à travers le détroit reliant une zone de haute mer (ou une Z.E.) et une autre zone de haute mer (ou une Z.E.). Un certain nombre d'obligations pèsent donc sur les navires et aéronefs en transit : passer promptement ; s'abstenir de tout emploi de la force ou de toute menace à l'égard de l'Etat riverain, et de toute activité non liée au transit continu et rapide ; se confor-

(35) Article 21, *ibid.*

(36) Article 25, § 1, *ibid.* S'il s'agit d'un navire de guerre, l'Etat côtier, après l'avoir invité en vain à respecter la réglementation, peut exiger qu'il sorte de sa M.T. immédiatement (art. 30, *ibid.*).

(37) Articles 38 à 44 du projet officieux de Convention de 1980.

mer aux normes internationales généralement acceptées en matière de sécurité de la navigation, de prévention des abordages, de la lutte contre la pollution ; respecter les règlements aériens internationaux pour les aéronefs ; s'abstenir de toute activité de recherche non autorisée par l'Etat côtier. Ce dernier conserve la faculté, si la sécurité l'exige, de mettre en place des couloirs de navigation et instaurer des systèmes de séparation du trafic et de les imposer aux navires en transit. Pour ce faire, il doit cependant observer la réglementation internationale généralement acceptée, et soumettre ses propositions « pour adoption » à l'organisation internationale compétente. De son côté, celle-ci ne peut adopter une autre réglementation que celle « convenue » avec l'Etat intéressé. En dehors de ces questions relatives à la navigation et au survol pour lesquelles l'Etat riverain du détroit international ne dispose que d'un pouvoir d'intervention en quelque sorte lié, le projet officieux lui reconnaît tout de même un pouvoir de réglementation et d'interdiction concernant des activités qui peuvent accompagner le passage en transit : pollution du milieu marin ; pêche ; matières douanières, fiscales, sanitaires ; politique d'immigration, etc. Si les navires et aéronefs en transit doivent respecter cette réglementation nationale, l'Etat riverain ne doit pas tenter de la leur appliquer d'une façon discriminatoire, ni de telle sorte que le droit de passage en transit s'en trouve pratiquement supprimé. Contrairement au droit de passage inoffensif, le droit de passage en transit ne peut en aucune façon être suspendu.

Le compromis ainsi intervenu sur le régime du passage dans les détroits servant à la navigation internationale revêt une très grande importance diplomatique et juridique (38). Il a permis l'acceptation généralisée de la règle des 12 milles pour la limite de la M.T. Il a rendu possible un accroissement des droits et garanties de l'Etat côtier à l'égard des navires exerçant le droit de passage inoffensif dans la M.T. Il a fourni également la solution à apporter à la question du régime de la navigation et du survol dans et au-dessus des eaux archipélagiques, lorsque des couloirs de navigation maritime et aérienne sont établis à cet effet par l'Etat-archipel, en application du texte du projet de Convention. Ainsi, le droit de passage en transit sauvegarde dans la plus large mesure la liberté des communications malgré l'expansion des emprises nationales et des tendances de plus en plus affirmées à l'interventionisme côtier dans le milieu marin. Il n'est pas interdit de voir dans le droit de passage en transit une sorte de « servitude internationale » venant grever le territoire maritime et aérien de l'Etat côtier. En tout cas, il réalise efficacement une limitation matérielle des compétences nationales au bénéfice des intérêts communs à toutes les nations.

(38) Sur les multiples aspects du droit de navigation dans les différentes zones de l'emprise côtière et les obligations nouvelles pesant sur les pavillons étrangers, voir W. Riphagen, « La navigation dans le nouveau droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 144-177.

Ce résultat positif des négociations menées au sein de la Conférence dans le domaine des communications internationales n'a pas d'équivalent dans les autres secteurs de l'activité maritime. En effet, les prérogatives souveraines de la juridiction nationale se sont affirmées pratiquement sans contrepartie dans toutes les matières économiques ou écologiques : pêche, conservation des ressources, préservation du milieu marin, recherche scientifique, etc. Les Etats géographiquement désavantagés, notamment les Etats sans littoral maritime, n'ont pu arracher la moindre concession concernant le droit de participer à l'exploitation des richesses des Z.E. des Etats côtiers limitrophes (39). Tout approche régionale a été systématiquement écartée au profit et au nom de la souveraineté économique de chaque nation côtière. Il en résulte que le projet officieux de Convention ne peut que se borner à préconiser des formules de coopération internationale dans toutes les hypothèses où l'intérêt commun semble l'exiger : conservation des pêcheries, pollution, droits des Etats désavantagés de la région, etc. Bien entendu, ces procédures n'ont qu'un caractère supplétif et éventuel ! A aucun moment, dans ces matières, la substance des compétences côtières au titre de l'emprise ne se trouve matériellement limitée.

§ III. - Le phénomène de la légitimation du nationalisme maritime des Etats côtiers

Le projet officieux de Convention illustre dans son contenu le triomphe des thèses inspirées du nationalisme maritime des pays côtiers du Tiers Monde, spécialement des Etats latino-américains qui se firent les champions de ce combat dès le lendemain de la Proclamation Truman sur le P.C. (1945). Certes, ce résultat découle d'un ensemble de paramètres qui définissent la société internationale contemporaine : morcellement politique du fait de la naissance de plus d'une centaine de nouveaux Etats sur la scène mondiale ; problème crucial du développement de ces communautés, le plus souvent dépourvues des moyens techniques modernes de production et, parfois même, des ressources naturelles indispensables ; mythe idéologique de l'indépendance nationale cultivé, dans certains cas jusqu'à l'exacerbation ; sans oublier la fascination exercée de nos jours par le monde marin du point de vue de la satisfaction des besoins économiques d'une planète qui prend conscience de plus en plus clairement des limites des richesses dont elle peut encore disposer pour sa survie...

(39) Lire les articles 69 et 70 du projet officieux de Convention de 1980 : si ces textes reconnaissent le droit des Etats sans littoral et des Etats « ayant des caractéristiques géographiques particulières » de participer à l'exploitation des Z.E.E. des Etats côtiers de la région, l'exercice de ce droit est subordonné à l'intervention d'accords bilatéraux ou régionaux qui en fixeront éventuellement les modalités et conditions.

Cependant, la légitimation des vastes emprises côtières n'est pas seulement « politique ». Elle ne procède pas seulement de la victoire diplomatique d'un camp sur un autre, d'autant que l'aboutissement formel de la négociation, l'adoption d'un texte de convention, n'est point encore annoncé pour bientôt. La légitimation a des racines conceptuelles plus profondes et prend appui sur des principes de droit difficiles à récuser. Le dynamisme du mouvement d'extension des espaces marins nationaux provient, pour une grande part, de l'extrême fécondité du principe de la souveraineté étatique, étendu au domaine économique et projeté dans le milieu marin. Les Etats côtiers ont su manier avec succès dans cette affaire « l'arme du droit », selon une stratégie éprouvée dans les enceintes internationales par le groupe des pays du Tiers Monde pour l'adoption des normes du droit du développement. L'entreprise fut, d'ailleurs, facilitée par la fragilité des règles du droit maritime classique, trop lézardées, trop manipulées déjà par les grands Etats en fonction de l'évolution de leurs propres intérêts, pour offrir une digue crédible et dissuasive aux empiètements des jeunes et impatientes souverainetés. Ce qui fait que le droit international apparut davantage comme « complice » du nationalisme maritime alors qu'on entendait l'utiliser comme censeur. Ses contradictions historiques furent pour les théoriciens et diplomates latino-américains de précieux arguments pour démontrer que la prétendue liberté des mers ne profitait en définitive qu'à quelques puissances et provoquait la ruine du plus grand nombre.

Enfin, la légitimation juridique du nationalisme maritime apparaît aussi comme un phénomène global et globalisant. Elle s'applique à tous les aspects de l'emprise côtière. Elle atteint toutes les institutions, les procédures, les catégories juridiques progressivement mises en place pour affirmer effectivement les droits souverains et exclusifs de l'Etat sur le milieu marin et ses ressources jouxtant son territoire et le prolongeant. Il n'est évidemment pas question d'entreprendre ici l'étude détaillée de chacun de ces éléments pour établir ou critiquer sa légitimité au regard du droit international. Nous préférons centrer l'attention sur ce qui constitue en quelque sorte les deux volets de l'emprise côtière : le processus de son extension géographique, d'abord ; le contenu des pouvoirs revendiqués par l'Etat à l'intérieur de son emprise, ensuite.

La légitimation du nationalisme maritime des Etats côtiers passait d'abord par la validation du processus juridique d'extension des emprises côtières. Ce processus repose sur un principe fondamental : l'adjacence : l'attribution de telle ou telle dépendance du milieu marin à l'Etat dont le territoire est en rapport de contiguïté ou de continuité avec celui-ci. L'instrument formel de l'opération d'annexion est alors nécessairement un acte unilatéral de l'Etat côtier qui met simplement en œuvre les droits que l'Etat tire de l'adjacence.

La légitimation emporte également justification des pouvoirs nationaux exercés dans l'emprise côtière. C'est essentiellement la nationalisation des ressources maritimes justifiée par le principe de

la souveraineté permanente de l'Etat sur ses richesses naturelles. Egalement, on assiste au renforcement de la défense côtière justifié par un recours de plus en plus constant à la théorie de l'auto-protection.

PLAN :

- *Première partie* : La validation du processus juridique d'extension de l'emprise côtière.
- *Deuxième partie* : La justification des pouvoirs nationaux exercés dans l'emprise côtière.

PREMIERE PARTIE

**LA VALIDATION DU PROCESSUS JURIDIQUE
D'EXTENSION DE L'EMPRISE COTIERE**

Les emprises côtières se sont développées selon un processus juridique complexe et ambigu. Il ne s'agit pas d'une annexion territoriale à proprement parler ni de l'acquisition de droits souverains sur des « biens sans maître », selon la doctrine des anciens auteurs. Au point de départ, il y a la prise de conscience du lien d'adjacence entre le territoire de l'Etat côtier et les espaces marins qui le bordent comme une source de privilèges à son profit. L'adjacence est ainsi le « moteur » de ce processus. Mais en est-elle la justification ou le prétexte ? A-t-elle valeur de fondement juridique ou est-elle un simple argument politique ? Comme on va le voir, la doctrine s'est souvent montrée réticente, voire hostile à l'adjacence. La jurisprudence internationale, au contraire, l'a le plus souvent retenue comme base théorique pertinente de l'expansionisme côtier et sa valeur en tant que telle est aujourd'hui consacrée.

Ce concept fondamental a pour conséquence principale de déterminer la forme du processus juridique d'extension qu'il autorise. L'unilatéralisme des décisions expansionistes des Etats côtiers découle logiquement du rapport d'adjacence. Comme l'écrit Charles Chaumont, « si la mer et le sous-sol sont considérés comme le prolongement naturel de la terre, c'est la souveraineté qui est en jeu, et, dans ces conditions, la compétence de l'Etat riverain est originaire » (*R.C.A.D.I.*, 1970, p. 392). L'extrême liberté avec laquelle les Etats ont apprécié unilatéralement la portée du principe d'adjacence a pu faire craindre une situation de chaos. En réalité cet unilatéralisme a pris appui sur des procédures de codification périodiques et a su fournir au « législateur international » les précédents et les pratiques « coutumières » nécessaires pour donner un nouveau contenu au droit international de la mer. Il est ainsi devenu admissible et fécond.

- *Chapitre premier* : La reconnaissance de l'adjacence comme fondement théorique de l'extension.
- *Chapitre 2* : L'admission de l'unilatéralisme comme instrument formel des extensions.

CHAPITRE PREMIER

LA RECONNAISSANCE DE L'ADJACENCE COMME FONDEMENT THEORIQUE DE L'EXTENSION

Les textes du droit positif font un usage habituel de la notion d'adjacence pour la définition des zones soumises à l'emprise des Etats côtiers. Ainsi en est-il des Conventions de Genève de 1958 adoptées par la Première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. La mer territoriale d'un Etat est définie comme « une zone de mer adjacente à ses côtes » à laquelle s'étend sa souveraineté (1). L'expression « plateau continental » désigne le « lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes... » (2). Egalement, le pays côtier s'est vu reconnaître « un intérêt spécial au maintien de la production des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale » (3).

On note, toutefois, une variante terminologique (4) introduite par les textes pour désigner, sous l'appellation de « zone de haute mer contiguë à la mer territoriale » (plus communément dénommée « zone contiguë »), un autre espace adjacent dans lequel l'Etat exerce certaines compétences complémentaires au régime de la mer territoriale (5). On a voulu ainsi, tout en soulignant l'immédiateté du rapport liant les deux zones, marquer la singularité du statut de la Z.C. par rapport aux autres régions adjacentes dotées, dans les conventions, de qualificatifs plus précis qu'une simple référence au voisinage géographique.

Un recours tout aussi systématique à l'idée d'adjacence s'est manifesté dans les actes unilatéraux par lesquels de nombreux pays ont affirmé leur emprise sur la mer. Les U.S.A. ont de la sorte reven-

(1) Convention sur la M.T. et la Z.C., 28 avril 1958, art. 1.

(2) Convention sur le P.C., même date, art. 1.

(3) Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques, même date, art. 6.

(4) Les termes « adjacence » et « contiguïté » peuvent ordinairement être employés dans le même sens. Notons, pourtant, deux remarques : 1) le droit maritime utilise plus volontiers le mot « adjacence » et ses dérivés quand le droit du domaine terrestre use régulièrement du terme « contiguïté » ; 2) il peut y avoir intérêt, en droit de la mer, à distinguer les deux expressions, l'adjacence conservant une signification générale, la contiguïté correspondant à des situations plus précises (voir, plus loin, section 2).

(5) Convention sur la M.T. et la Z.C., art. 24.

diqué les ressources du P.C. « recouvert par la haute mer mais contigu » à leurs côtes comme leur appartenant (6). Les pays latino-américains ont aussi repris des formules analogues (7).

L'institution de zones économiques, de zones patrimoniales ou de zones « anti-pollution », s'est encore réclamée de l'adjacence (8). Enfin, la plupart des projets et propositions soumis tant au Comité des fonds marins qu'à la Troisième Conférence des N.U. sur le droit de la mer invoquent, comme rituellement, la même notion (9).

Toutes ces utilisations, pour révélatrices qu'elles soient de l'importance attachée à ce concept, renseignent peu sur sa signification exacte. La C.I.J. a eu l'occasion de le relever dans son arrêt sur la délimitation du plateau continental de la mer du Nord :

« En ce qui concerne la notion de proximité, on peut dire que l'idée d'une proximité absolue ne découle certes pas implicitement de la terminologie plutôt vague et générale employée dans les ouvrages consacrés à la question et dans la plupart des proclamations d'Etats, conventions internationales et autres instruments : on y trouve des termes comme « près, proche, de ses côtes, au large de ses côtes, faisant face, devant la côte, au voisinage de, avoisinant la côte, adjacent, contigu, etc. », qui sont tous assez imprécis et qui tout en donnant une idée générale suffisamment claire, peuvent avoir un sens très difficile à cerner » (10).

On a pu se demander si une telle imprécision ne mettait pas en cause « le caractère normatif » de la notion d'adjacence (11). Certes, on peut apprécier la commodité de formules dont la généralité permet une application souple et adaptée de la règle de droit (12). Pour autant la pratique comme la recherche juridique n'en doivent pas moins s'efforcer de clarifier et de préciser le langage juridique faute de quoi son efficacité serait gravement compromise.

Les multiples usages de la notion d'adjacence permettent d'en dessiner les contours de façon plus nette qu'on ne le fait généralement. Son importance comme mode d'acquisition territoriale et même comme technique de délimitation de l'espace justifie une étude plus poussée. On abordera ici deux points : d'une part, l'approche de la notion d'adjacence en elle-même (*section 1*), d'autre part, ses applications en droit de la mer (*section 2*).

(6) Proclamation Truman, 28 septembre 1945.

(7) Par ex., Proclamation chilienne du 23 juin 1947 ; décret brésilien du 8 novembre 1950, etc.

(8) Par ex., Déclaration de Montevideo, 8 mai 1970 ; Déclaration de Saint-Domingue, 7 juin 1972 ; Acte final du Séminaire de Yaoundé, 30 juin 1972 ; lois canadiennes de 1970 sur la prévention de la pollution dans l'Arctique, etc.

(9) Voir, notamment, les documents officiels de la Conférence, vol. III, ainsi que le projet officieux de Convention de 1980, déjà cité. On remarquera, toutefois, que les débats actuels portent très peu sur le critère de l'adjacence, l'essentiel des interventions étant consacré aux questions politiques et économiques.

(10) C.I.J., *Recueil*, 1969, § 41.

(11) H. Thierry et autres, *D.I.P.*, Précis Domat, 1975, p. 333.

(12) Voir J.P. Queneudec, « La remise en cause du droit de la mer », *in Actualités du droit de la mer*, 1972, p. 38.

Section 1

L'évolution des conceptions juridiques
en faveur de la notion d'adjacence

Sommairement, la notion d'adjacence peut se définir comme l'idée permettant à la souveraineté de l'Etat d'être étendue pacifiquement, comme par un phénomène d'accroissement naturel, sur toute la surface spatiale disponible dans son environnement et utile à son développement.

Plus connue sous le nom de « doctrine de la contiguïté », elle a reçu de nombreuses et diverses applications historiques comme mode d'acquisition de la souveraineté territoriale dans des cas où le principe de l'occupation effective s'est révélé impraticable (13).

L'analyse d'une multiplicité d'exemples conduit le professeur Rousseau à lui assigner un triple rôle : elle peut en effet constituer « tantôt un obstacle à l'exercice de la souveraineté territoriale par un Etat tiers ; tantôt un titre préférentiel à l'exercice de la souveraineté territoriale ; tantôt un titre actuel à l'exercice de cette souveraineté » (14).

Comme titre actuel à l'exercice de la souveraineté, elle a donné lieu, à l'époque coloniale, à la pratique de l'« *hinterland* » : le débarquement et l'occupation d'une bande côtière emportent extension de la souveraineté de la puissance occupante sur toutes les zones contiguës non encore effectivement investies. Cette conception fût justifiée en doctrine pour deux raisons. D'abord, la « psychologie de la découverte » laisse présumer que la nation qui a pris pied sur un territoire libre a l'intention de le soumettre entièrement à son emprise. En second lieu, une occupation effective et totale ne peut qu'être le terme d'un processus progressif, surtout si l'étendue à contrôler est vaste ou d'accès difficile, compte tenu des moyens de l'époque. Aussi, les impératifs de la colonisation lointaine ont-ils souvent conduit l'Etat « inventeur » du territoire à se contenter d'une prise de possession symbolique de nature à écarter d'éventuelles interférences de la part des pays tiers, remettant à plus tard le contrôle et l'organisation politiques du territoire ainsi acquis. Le professeur Reuter considère,

(13) L'Acte de Berlin du 26 février 1885 imposait que toute occupation, pour être régulière, fût réelle, effective et notifiée, dans le cadre de la colonisation de l'Afrique. Ces dispositions furent abolies par la Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919 mais conservèrent, aux yeux de la plupart des auteurs, une valeur coutumière (l'Institut du D.I. avait adopté un projet de résolution à ce sujet en 1888).

Sur le principe d'occupation, voir, entre autres : G. Jèze, *Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international*, Paris, 1896 ; Salomon, *De l'occupation des territoires sans maîtres*, 1889 ; Fauchille, *Traité*, t. 1, p. 664 à 888 ; R.Y. Jennings, *The acquisition of territory in international law*, Manchester, 1968.

(14) D.I.P., Précis Dalloz, 5^e éd., 1970, n° 175, p. 153.

de ce fait, que la notion d'adjacence « découle donc d'une interprétation raisonnable de la notion d'occupation effective » (15).

Une version plus actuelle en est donnée dans le contexte particulier des revendications portant sur les régions polaires de la part de certains pays « limitrophes ». S'agissant de l'Arctique, l'adjacence a servi de base à la « théorie des secteurs ». Il s'agit d'un procédé de répartition territoriale, fondé sur l'idée d'attraction, qui « attribue à chaque Etat possédant un littoral sur l'océan glacial Arctique la souveraineté de toutes les terres comprises dans un triangle ayant pour base ce littoral, pour sommet le pôle Nord et pour côtés les méridiens passant par les extrémités est et ouest de ce littoral » (16). Les terres, les îles et les eaux glacées, encore « *res nullius* », sont ainsi présumées appartenir au territoire de l'Etat adjacent. Ce système fut conçu, en 1907, par le sénateur canadien Poirier et amélioré par le juriste russe Lakhtine. Il servit les prétentions des Etats voisins qui purent de la sorte se partager la région en quatre « secteurs » : russe, norvégien, danois, canadien. Cette répartition ne fut jamais admise par certains pays, notamment les U.S.A.

Le pôle Sud n'offrit pas la même possibilité, étant donné son éloignement relatif des pays voisins. Une variante australe de la théorie des secteurs vit tout de même le jour sous le nom de « théorie des quadrants » et fut invoquée par le Chili alors que l'Argentine mettait en avant la « continuité » géologique qui lie au pôle son territoire. En fait, les grandes puissances ont établi des emprises sur les terres polaires australes et freinent ainsi le développement des rapports de contiguïté dans la région. Le Traité de Washington sur l'Antarctique du 1^{er} décembre 1959 réserve la question des prétentions territoriales des parties contractantes (17). Le statut de ce continent n'est donc point encore réglé.

Dernier domaine non approprié de la planète, l'espace marin et océanique constitue le champ d'application le plus récent de la notion d'adjacence. Elle vient à l'appui de toutes les projections de compé-

(15) *D.I.P.*, Thémis, 4^e éd., 1973, p. 143.

(16) Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 157, n° 181. Voir à ce sujet : G. Smedal, *Acquisition of sovereignty over Polar areas*, Oslo, 1931 ; G. Gidel, *Aspects juridiques de la lutte pour l'Antarctique*, Académie de marine, Paris, 1948 ; R. Dollot, « Le droit international des espaces polaires », *R.C.A.D.I.*, 1949, II, p. 121 à 200 ; A. Pharand, *La théorie des secteurs dans l'Arctique à l'égard du D.I.*, thèse, Paris, 1955 ; Donat Pharand, *The law of the sea of the Arctic with special reference to Canada*, Ottawa, 1973.

(17) Voir *R.G.D.I.P.*, 1960, p. 160-165 ; R.J. Dupuy, « Le statut de l'Antarctique », *A.F.D.I.*, 1958, p. 196 et suiv. ; également du même auteur : « Le traité de l'Antarctique », *A.F.D.I.*, 1960, p. 111 et suiv. ; sur l'évolution de la Convention : R.E. Guyer, « The Antarctic System », *R.C.A.D.I.*, 1973, vol. 2, p. 153-226 ; A. van der Essen, « L'Antarctique et le droit de la mer », *Revue iranienne des relations internationales*, n° 5-6, hiver 1975-76, p. 89-98. Le problème qui se pose actuellement concerne la juridiction applicable aux régions maritimes adjacentes au continent antarctique qui sont riches non seulement de ressources biologiques (le « krill ») mais aussi de ressources minérales. Mieux que le statut de 1959, les difficultés climatiques paraissent devoir encore protéger ces zones des appétits économiques des Etats. Voir : « Le droit de la mer dans l'Antarctique », par F. Orrego Vicuna et H.Th. Infante, *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 340-250.

tence des Etats côtiers étendant ainsi leur emprise sur des zones importantes de haute mer. Les Conventions de Genève de 1958 et l'arrêt de la C.I.J. dans l'*Affaire du plateau continental de la mer du Nord* lui ont apporté la consécration du droit positif (18).

Cependant, comme norme du droit international, l'adjacence demeure fortement controversée en doctrine en dépit, ou à cause même de son indéniable succès politique. Elle est tributaire du lourd héritage de suspicion dans lequel la doctrine juridique a longtemps tenu la théorie de la contiguïté. De plus, bien qu'y faisant de fréquentes références, les textes du droit positif ne lui ont jamais donné une signification plus précise.

Dans ces conditions, elle est suspecte aux yeux de beaucoup de juristes qui lui refusent toute pertinence en droit international (*paragraphe 1*). D'autres, plus sensibles à l'évolution de la pratique, l'admettent sous conditions (*paragraphe 2*).

§ 1. - La critique de l'adjacence au nom de la règle d'effectivité

Le principe de l'adjacence se voit dénier toute valeur de titre juridique à l'acquisition de la souveraineté sur un espace réputé sans maître, car il serait en contradiction avec l'exigence d'une occupation effective posée par la jurisprudence en la matière et interprétée strictement par une partie de la doctrine.

La célèbre sentence arbitrale rendue par le Dr Max Huber dans l'*Affaire de l'île de Palmas* contient un passage, devenu classique, consacré au rejet de la contiguïté comme titre d'appartenance territoriale (19) :

« Il est impossible de prouver l'existence d'une règle de droit international positif impliquant que les îles situées en dehors des eaux territoriales appartiendraient à un Etat par le simple fait que ce territoire forme une « *terra firma* »... Le principe de contiguïté en tant que règle établissant « *ipso jure* » une présomption de souveraineté en faveur d'un Etat particulier... entrerait en conflit avec ce qui a été dit de la souveraineté territoriale et de la nécessité d'une relation entre le droit d'exclure les autres Etats d'une région et le devoir de déployer à l'intérieur de celle-ci des activités étatiques. Ainsi, le principe de l'adjacence est-il inadmissible en tant que méthode juridique pour trancher les questions de souveraineté territoriale ; il manque, en effet, totalement de précision et conduirait dans son application à des résultats arbitraires » (20).

D'autres décisions sont intervenues dans le même sens pour affirmer la nécessité d'une possession effective, c'est-à-dire selon la formule de Max Huber, « *continuous and peaceful display of the fonc-*

(18) Voir section 2.

(19) C.P.A., 4 avril 1928, Max Huber seul arbitre, U.S.A./Pays-Bas.

(20) *Ibid.*, A.J.I.L., 1928, p. 893.

tions of State » (21), mais en apportant quelques assouplissements. Ainsi l'arbitrage du Roi d'Italie Victor-Emmanuel III dans l'*Affaire de l'île de Clipperton* (22) et surtout l'arrêt de la C.P.J.I. dans l'*Affaire du statut du Groenland oriental* (23). Dans ce litige opposant la Norvège au Danemark pour la possession du Groenland, la Cour a relevé l'obligation d'un « exercice continu d'autorité » de la part du gouvernement danois pendant une période suffisamment longue avant la naissance du conflit. La C.I.J. fut amenée à des conclusions identiques dans l'*Affaire des Minquiers et des Ecrehous* (24).

Ces quelques références suffisent à justifier l'opinion selon laquelle un Etat ne saurait acquérir plus d'espace qu'il n'en peut contrôler effectivement. Comme l'écrit Charles de Visscher : « En se faisant au cours des siècles, à la fois plus rares et plus pacifiques, les appropriations territoriales se sont progressivement soumises à des règles de droit dont l'effectivité dans la possession a toujours fourni le critère » (25). Le professeur Reuter estime, quant à lui : « Au fond, il n'y a qu'un seul mode d'acquisition de la souveraineté territoriale : l'occupation effective » (26).

Cette évolution a conduit une partie de la doctrine à condamner toute référence à l'idée d'adjacence, notamment à l'époque où les Etats ont commencé de l'invoquer pour asseoir leur juridiction sur le plateau continental, jusque-là considéré comme partie intégrante de la haute mer.

Hans Kelsen s'est fait le censeur le plus rigoureux de la notion de contiguïté transférée aux espaces maritimes. Il l'assimile purement et simplement à « la fameuse doctrine national-socialiste de l'« *internationalen Grossraum* » :

« Les deux théories, explique-t-il, sont des variétés de la doctrine des frontières naturelles qui est une application, elle-même, de la doctrine du droit naturel, et toutes les deux sont en relation étroite avec la géopolitique qui déduit de l'unité d'un espace, constitué d'une façon ou d'une autre, des conséquences politiques et juridiques. Les deux théories sont dirigées contre le droit positif et fondées sur l'effacement de la frontière entre le droit et la politique. Toutes deux présentent comme droit établi une politique étatique juridiquement discutable » (27).

C'est donc là la réaction d'un juriste scrupuleux ne concevant idéalement les relations internationales que soumises à des règles précises, spécifiques et universellement reconnues. Le recours unila-

(21) *Ibid.*, p. 876.

(22) A.J.I.L., 1932, p. 390 et suiv., sentence du 28 janvier 1931, France/Mexique.

(23) C.P.J.I., 5 avril 1933, série A/B, n° 53.

(24) Arrêt du 17 novembre 1953, France/G.-B., *Recueil C.I.J.*, 1953, p. 47.

(25) *Les effectivités en D.I.P.*, Paris, 1967, p. 101.

(26) *D.I.P.*, p. 148 (4^e éd. mise à jour, 1973).

(27) « Contiguity as a title to territorial sovereignty », in *Rechtsfragen der internationalen organisation - Festschrift für Hans Weberg*, Frankfurt am Main, 1956, p. 204-205.

téral à l'adjacence ne peut mener qu'au désordre et à l'anarchie : « D'un point de vue politico-juridique, ajoute-t-il, la véritable objection réside dans le fait qu'une règle juridique stipulant que le plateau continental contigu aux eaux territoriales d'un Etat tombe, en vertu de cette contiguïté, sans occupation de la part de cet Etat, *ipso facto*, sous le coup de sa souveraineté, entraîne des conflits juridiques et conduit inévitablement à une situation, que tout ordre juridique a justement pour vocation de prévenir, à savoir l'anarchie... Il ne faut pas oublier qu'une règle juridique peut reconnaître la souveraineté uniquement sur un espace délimité avec précision et que la contiguïté, par sa nature même, est incompatible avec toute limitation » (28).

Dans la même perspective, Georges Scelle écrit dans son commentaire du projet de la C.D.I. sur le P.C. : « Il n'y a aucune justification de droit puisqu'il y a violation des normes en vigueur et que les pratiques prétendues : voisinage, contiguïté, etc. n'ont jamais engendré de normes, mais, au contraire ont été considérées comme d'autres violations du droit et assimilées à des efforts diplomatico-militaires avortés ». Il ajoute, par ailleurs, à propos des analogies relevées entre le P.C. et la M.T. : « Une fiction entraîne l'autre. La notion de P.C. en tant que prolongement du territoire émergé est peut-être plus choquante encore que celle du « territoire aquatique ». Elle est en fait à peu près aussi indémontrable... » (29).

Le professeur Cavaré reprend à son compte cette idée de « fiction » : l'adjacence apparaît comme un argument de pure commodité, totalement fallacieux, destiné à tourner les exigences de l'ordre juridique et à couvrir des pratiques blamables au regard des principes les mieux établis : « La notion de voisinage est une de celles qui sont le plus contestables et le plus incertaines en droit international... On n'a pas de peine à montrer qu'elle est un procédé destiné à tourner le principe de l'effectivité ; la vérité est qu'elle substitue la fiction à la réalité. Elle ne peut donc avoir la valeur d'un principe... Quoique l'on puisse dire, la notion de voisinage et de contiguïté n'offre qu'une fiction » (30). S'agissant du P.C., l'auteur souligne que, selon lui, il n'y a pas eu « appel à la simple notion de voisinage ou de contiguïté » qu'il a réfutée comme on l'a vu, mais « mise en œuvre d'une notion géophysique » (31).

En somme, l'opinion de ces auteurs se résume dans l'adage : « *Ex injuria jus non oritur* ». D'autres sont davantage sensibles au caractère exorbitant de certaines prétentions fondées sur l'adjacence. A propos du système des « secteurs », G. Smedal fait remarquer :

« En outre, la doctrine de la contiguïté est si vague qu'elle est totalement impropre à servir de base aux revendications territoriales. Que signifie contiguïté ? La terre François-Joseph se situe à 360 km de Novaya Zemlya, 1 250 km de la Russie (cap Kanin) et 800 km de

(28) *Loc. cit.*, p. 203.

(29) « Plateau continental et D.I. », *R.G.D.I.P.*, 1955, p. 55.

(30) *Traité*, t. 2, p. 686.

(31) *Ibid.*, p. 793.

la Sibérie (cap Skura Tova). Néanmoins, l'Union soviétique revendique ce groupe d'îles. Si des terres existaient dans le secteur de l'Union soviétique se situant encore plus loin de ses côtes, ces terres aussi auraient été réclamées, vu que l'Union soviétique revendique toutes les terres et îles jusqu'au pôle Nord... Il nous apparaît que la doctrine de la contiguïté ne peut pas être appliquée, sans ironie, à l'appui des prétentions étendues, camouflées dans la théorie des secteurs » (32).

Le professeur Waldock partage ce sentiment. Pour lui, « *contiguity is not a title* ». De tels arguments ne sont que des prétextes pour appréhender des territoires que les Etats sont incapables objectivement d'occuper et de contrôler » (33). Dans ces conditions, le principe de l'occupation effective doit être maintenu même à l'égard du « *seabed* » et du « *continental shelf* ». L'auteur, en effet, conçoit les proclamations sur le P.C. « comme les premiers actes d'occupation effective. Si, par la suite, une fonction étatique vient à s'instaurer pour faire face aux circonstances, l'exigence d'occupation effective requise par la juridiction qui fait autorité en la matière semblerait être satisfaite » (34). L'auteur défend l'idée d'une occupation qui, tout en demeurant effective, pourrait s'interpréter de façon plus souple et se plier aux exigences de l'espace marin. L'état de la jurisprudence l'incite à estimer qu'il n'est pas nécessaire d'exiger un établissement actuel et une exploitation réelle pour critères de l'occupation. Il écrit :

« L'occupation en droit moderne est davantage présomption de souveraineté qu'appropriation de bien et ces trois cas (35) montrent clairement que ce qui est demandé c'est l'exercice effectif des fonctions étatiques telles que la situation du territoire l'exige. Sans aucun doute, un tribunal international cherchera à faire une distinction entre un exercice effectif et authentique des fonctions étatiques et une revendication purement écrite ; sur un territoire désertique ou dans le cas des fonds marins, territoire submergé, il demandera seulement le minimum de fonction étatique que la nature du territoire en cause réclame. Sur cette base, une présomption effective de juridiction sur des régions des fonds marins équitablement étendues peut probablement être établie sans exercer nécessairement une quelconque activité matérielle sur le fond marin lui-même » (36).

(32) *Op. cit.*, p. 61.

(33) « The legal basis of claim to the continental self », *Transactions of the Grotius Society for the Year 1950*, vol. 36, p. 120. On trouve les mêmes réserves chez certains partisans de la notion d'adjacence : Lauterpacht écrit, par ex. : « La conception de la contiguïté peut être aussi vague dans son étendue et son élasticité que se prêter aux abus de revendications exorbitantes et originales, telles que celles de territoires éloignés effectivement occupés par d'autres Etats depuis de longues périodes, aboutissant ainsi à l'absurde » (« Sovereignty over Submarine Areas », *B.Y.I.L.*, vol. 27, 1950, p. 429).

(34) *Op. cit.*, p. 142.

(35) Les arbitrages de l'île de Palmas et de l'île de Clipperton et l'arrêt sur le Groenland oriental, déjà cités.

(36) *Op. cit.*, p. 141. Cela rejoint l'opinion de Westlake à propos des régions polaires dans lesquelles toute emprise permanente était impossible : alors « such occupation as is possible must be accepted as effective occupation » (*International law*, 1910, p. 104).

Cependant, les abus prévisibles du principe d'adjacence ne conduisent pas Waldock à l'écarter de façon absolue de toute utilisation juridique. Il pense qu'il peut encore jouer un rôle accessoire mais uniquement dans une relation étroite avec l'obligation d'une occupation effective : « La proximité géographique liée à d'autres considérations géographiques, est certainement pertinente, mais en tant que fait aidant à la détermination des limites d'une occupation effective, non comme une source de titre juridique indépendante » (37).

Ainsi, au contact de la pratique, il semble quelque peu absurde de s'en tenir à des positions purement négatives. On en viendrait alors à cautionner des excès plus grands que ceux qu'on prétend combattre. On doit donc admettre que, sous certaines conditions, le recours à l'adjacence peut être légitime.

§ II. - La validité du recours à l'adjacence

Dans certaines situations particulières, le principe d'adjacence a été utilisé par le droit international positif comme titre actuel ou présomptif de souveraineté sur des territoires non soumis à l'occupation effective ou fictive, « *notional occupation* ». La condition la plus souvent retenue fut la preuve de l'existence d'une « unité géographique » entre le territoire national d'attraction et l'espace adjacent. D'autre part, la pertinence du recours à l'adjacence est fonction de son adéquation aux exigences de l'ordre juridique de la communauté internationale à un moment de son développement historique.

A. — LE CONCEPT D' « UNITÉ GÉOGRAPHIQUE ».

Les interprétations « orientées » de la sentence de Max Huber dans l'*Affaire de l'île de Palmas* ne doivent pas dissimuler le fait que la jurisprudence n'a jamais totalement ni systématiquement disqualifié l'adjacence comme titre possible de souveraineté. Pratiquement, toutes les décisions portant sur des conflits de titres territoriaux l'envisagent directement ou indirectement.

Ainsi en est-il de l'arbitrage du Président Grant du 21 avril 1870 sur l'île de Bulama qui fut attribuée au Portugal ainsi qu'une portion continentale du territoire de l'Afrique occidentale en face de laquelle l'île se trouve située. La sentence invoquait la proximité qui faisait de l'île une « annexe » du territoire portugais. « Le lien géographique, écrit Ch. de Visscher, se présentait ici comme un rapport d'unité plutôt que de simple proximité et l'on peut estimer qu'il y avait là une application raisonnable de la notion de contiguïté » (38).

(37) *B.Y.I.L.*, vol. 25, 1948, p. 342.

(38) *Recueil La Pradelle-Politis*, vol. 2, p. 616 ; Charles de Visscher, *Problèmes de confins en D.I.P.*, Paris, 1969, p. 36.

Dans l'arbitrage du Roi d'Italie du 6 juin 1904, à propos de la Guyane britannique, le critère est exprimé explicitement :

« La possession effective d'une partie d'une région, bien qu'elle puisse être considérée comme conférant un droit à l'acquisition de la souveraineté de l'ensemble d'une région constituant un unique ensemble organique, ne peut pas conférer un droit à l'acquisition de toute la région qui, soit par sa taille ou sa configuration physique, ne peut pas être regardée *de facto* comme un ensemble organique unique » (39).

Le juge Max Huber lui-même, a reconnu la force attractive de cette idée d'unité structurelle de l'espace qui en rapproche et en lie les diverses composantes de façon convaincante. La situation de certains groupes d'îles est à cet égard révélatrice : « Il est possible qu'un groupe d'îles puisse être regardé dans certaines circonstances comme une unité juridique et que le sort de la principale engage celui des autres » (40). Cette « unité de droit » permet au début de l'occupation de présumer que l'autorité étatique englobe l'ensemble de l'entité spatiale visée par la démarche acquisitive. C'est à cette condition qu'une île située hors de la mer territoriale pourra être regardée comme une partie du territoire national. Ce n'est pas le cas de l'île de Palmas qui se présente comme une « île isolée », « un territoire clairement délimité et individualisé » (41). Ch. de Visscher souligne que cette considération « confirme plutôt qu'elle n'infirme la tendance à envisager comme unité une terre géographiquement isolée » (42).

Ce courant se trouve mieux illustré encore dans l'arrêt de la C.P.J.I. sur le statut du Groenland oriental. La souveraineté du Danemark a été étendue à l'ensemble du Groenland, bien que seule la partie occidentale fut effectivement occupée par lui, du fait que l'unité du territoire en tant qu'île était prise en compte dans les activités, encore fragmentaires et discontinues, déployées par le Danemark. Les commentateurs ont beaucoup insisté sur la distinction à faire entre la simple relation de contiguïté qui, dans cette affaire, serait dépourvue de tout effet utile et la considération de l'unité organique ou structurelle seule probante dans de tels cas (43). En fait, l'unité géographique vient ici renforcer le rapport de proximité ou

(39) *British and Foreign State Papers*, vol. 99, 1904, p. 930.

(40) *A.J.I.L.*, 1928, p. 894.

(41) Fauchille avait émis de sérieux doutes sur la possibilité d'acquérir ainsi une île située hors des eaux territoriales : « C'est le seul intérêt de l'Etat qui se trouve ici en jeu. Mais est-il admissible qu'un intérêt fonde un droit, et, en même temps permette d'échapper à l'application des principes » (*op. cit.*, p. 425).

(42) *Op. cit.*, p. 38.

(43) Waldock tient à marquer que le rejet des prétentions norvégiennes n'est pas fondé sur « a continuation of other territory possessed by Denmark » mais « merely because Greenland being an island, is a geographical unity » (*B.Y.I.L.*, *loc. cit.*, p. 334) ; Sir Gerald Fitzmaurice écrit : « In other words, contiguity did not confer upon Denmark a merely constructive or notional possession » (*B.Y.I.L.*, 1955-56, p. 74) ; Ch. de Visscher estime : « La notion de l'entité juridique fut décisive, l'unité géographique se doublant ici de l'exercice sur l'ensemble d'une possession effective » (p. 39).

de continuité et le critère déterminant demeure l'intentionnalité de l'activité étatique orientée dans le sens d'une conception d'ensemble de l'espace, champ actuel ou potentiel de son administration.

On peut encore relever des implications importantes du concept d'unité géographique dans l'arrêt de la C.I.J. relatif à l'*Affaire des pêcheries anglo-norvégiennes* du 18 décembre 1951. La Cour a considéré que le « *skjaergaard* » forme un tout avec la terre ferme et qu'il faut considérer sa ligne extérieure comme base pour délimiter la ceinture de la mer territoriale norvégienne. Elle a précisé clairement : « Les réalités géographiques dictent cette solution » (44).

Dans l'*Affaire des Minquiers et des Ecréhous* qui opposa la France et la Grande-Bretagne devant la C.I.J. (arrêt du 17 novembre 1953), les critères géographiques n'ont pas joué dans le dénouement du litige. Sir Gerald Fitzmaurice fait toutefois remarquer : « Peu à peu, il devint évident que les groupes litigieux faisaient partie d'une entité (les îles de la Manche) sur laquelle la souveraineté anglaise dans son ensemble s'exerçait incontestablement depuis des siècles ». Il cite l'opinion du juge Basdevant : « Sans faire intervenir ici la notion d'archipel, qui ne répond pas à la situation géographique, la proximité de ces îlots par rapport à Jersey vient à l'appui de cette vraisemblance » (45).

Enfin, avec l'arrêt sur le plateau continental de la mer du Nord, la notion d'unité physique vient conférer au plateau continental sa véritable définition de « prolongement naturel » du territoire côtier. Comme on l'étudiera ultérieurement, l'adjacence prend ici le sens de l'appartenance parallèlement ou contradictoirement à l'idée de simple proximité (46).

Ainsi, s'est progressivement renforcée et précisée l'idée d'adjacence. Le professeur Reuter se demande sur « quel facteur se référer pour fixer ce qui doit constituer une « unité » dont l'occupation d'une partie doit déterminer l'acquisition du tout ». Certes, un substratum matériel ou physique est toujours requis comme nous l'avons montré. Mais, cet auteur admet que : « La géographie humaine, plus que la géographie physique, peut déterminer les effets raisonnables de la contiguïté » (47). Ch. de Visscher estime, quant à lui que :

(44) *Recueil C.I.J.*, 1951, p. 128. On lit dans le contre-mémoire norvégien : « Le dessin tourmenté de la bordure continentale et du *skjaergaard*, la multitude des îles, des îlots, des récifs qui parsèment la mer adjacente, donnent à cet ensemble une unité qu'on ne pourrait juridiquement briser qu'en fermant les yeux à la réalité » (*Mémoires et plaidoiries*, vol. 1, p. 571).

(45) *Recueil*, 1953, p. 47 et suiv. ; Fitzmaurice, *loc. cit.*, p. 75. Voir A.G. Roche, *The Minquiers and Ecrehos case*, Genève, 1959, 200 p.

(46) *Recueil*, 1969, p. 1 et suiv. Voir surtout les § 42 et 43.

(47) *Op. cit.*, p. 143. Dans l'*Affaire du Sahara occidental*, le Maroc invoquait l'argument de la contiguïté géographique et l'unité physique due au climat, entre autres éléments tendant à établir sa souveraineté sur les anciennes possessions espagnoles au sud de son territoire. Comme dans le cas du Groënland oriental, cette situation devait, selon le Royaume du Maroc, amoindrir l'importance de la preuve de l'exercice d'une souveraineté effective sur ces contrées. La Cour, dans son avis consultatif, a, au contraire, suivant sa jurisprudence exprimée à l'occasion de l'*Affaire des Minquiers et des Ecréhous*, surtout attaché de l'importance

« Et s'il est vrai qu'envisagées en elles-mêmes les notions spatiales de proximité ou d'unité géographique se prêtent à des vues subjectives, leur pertinence juridique est invariablement subordonnée à des comportements humains » (48).

Ainsi retrouve-t-on la problématique des intérêts nationaux. Les problèmes de délimitation ne peuvent faire abstraction des réalités économiques et sociales. La C.I.J. a reconnu les besoins particuliers de la Norvège en matière de pêche exclusive dans l'*Affaire des pêcheries*. La théorie du plateau continental a principalement un fondement économique. S'agissant des archipels, les impératifs politiques se révèlent très pressants...

La dernière question à envisager concerne la nature du titre octroyé par la situation d'adjacence. La doctrine classique parlait volontiers d'« *inchoate title* » ou de « titre naissant » selon l'expression de Fauchille. La plénitude juridique n'intervenait qu'avec la « consolidation » du droit initial (49). Ces conceptions n'ont rien perdu de leur actualité. Certains auteurs ne voient dans l'adjacence qu'un titre « présomptif », donc imparfait, dont la confirmation sera l'effet d'une occupation ultérieure : Waldock écrit à ce sujet :

« La proximité, en donnant naissance à une présomption d'intention actuelle et d'une possibilité de contrôler des contrées lointaines fonctionne de façon à conférer à l'Etat réclamant le bénéfice de la règle selon laquelle une occupation effective n'a pas besoin de s'étendre jusque dans le moindre renforcement ou dans chaque échancrure du territoire » (50). Ce point de vue est partagé par R.Y. Jennings (51).

Mais la pratique a imposé une autre conception avec le concept de plateau continental qui confère à l'Etat côtier un titre actuel, exclusif et incontestable, complètement indépendant de l'idée d'occupation ou autres modes traditionnels d'acquisition territoriale. Toutes les autres revendications sur les espaces maritimes expriment la même exigence d'un titre solide et hors de toute controverse. L'évolution de la conception de l'ordre juridique international soutient ces prétentions contemporaines.

aux manifestations de l'exercice effectif de la souveraineté. Comme l'écrit M. Chappez, la C.I.J. « a rejeté les arguments de l'unité et de la contiguïté géographique, estimant que la rareté des preuves pour le Sahara occidental s'expliquerait plus difficilement encore s'il y avait véritablement unité géographique » (« L'Avis consultatif de la Cour internationale de justice du 16 octobre 1975 dans l'*Affaire du Sahara occidental* », R.G.D.I.P., 1976, p. 1167). Voir aussi le commentaire du professeur M. Flory dans l'*A.F.D.I.* de 1975, p. 253-277.

(48) *Op. cit.*, p. 39-40.

(49) Fauchille, *op. cit.*, p. 721 et suiv. ; O. de Ferron, *Le droit international de la mer*, t. 2, p. 181 et suiv.

(50) *Loc. cit.*, p. 345.

(51) « Contiguity is no more than evidence raising some sort of presumption of effective occupation ; a presumption that may be rebutted by better evidence of sovereign possession by a rival claimant » (*op. cit.*, p. 75). Sur la théorie juridique de la consolidation, voir Ch. de Visscher, *Les effectivités en D.I.*, Paris, 1967, p. 107 et suiv.

B. — L'ÉVOLUTION DE L'ORDRE JURIDIQUE.

Les violations du droit commises au nom de l'adjacence ne sont, en réalité, que le reflet des mutations enregistrées ces dernières décennies par l'ordre juridique international sous la poussée de conduites nouvelles, notamment à l'égard du milieu marin, de la part des sujets du D.I.P. « *Ex injuria jus non oritur* », certes ; mais « *ex factis jus oritur* » (52).

L'évolution des exigences de l'ordre public international s'est manifestée clairement au moment des discussions sur le régime du plateau continental à la Commission du D.I. L'option retenue, c'est-à-dire le critère de l'adjacence, avait une signification politique précise : attribuer par préférence délibérée le plateau continental à l'Etat côtier.

Théoriquement, trois solutions étaient envisageables : 1) le P.C. est « *res communis* » et son exploitation ne peut se faire que sous gestion internationale (53) ; 2) le P.C. est « *res nullius* » et peut donc tomber sous le contrôle du premier occupant (54) ; 3) le P.C. « appartient » à l'Etat côtier dont il prolonge le territoire sous la mer au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale.

La première solution est utopique : les difficultés actuelles éprouvées pour élaborer un statut international des fonds marins situés au-delà de la juridiction nationale, sous le nom de « patrimoine commun de l'humanité », démontrent *a posteriori* l'irréalisme des thèses de G. Scelle.

La seconde alternative fut repoussée d'emblée par le rapporteur spécial François soulignant « qu'une situation intolérable serait créée pour l'Etat riverain si, à quelques milles de distance des côtes, des Etats-tiers pouvaient entreprendre l'exploitation du P.C. ». Inévitablement, la concurrence aurait pris la forme d'un « *rush and grab* » dont la communauté internationale n'aurait pas eu à se féliciter : pillage incontrôlé des richesses minérales, pollution et atteintes au milieu naturel, conflits entre l'Etat côtier et les pays ou les sociétés exploitantes, conflits entre les « premiers occupants » quant à l'antériorité de leurs titres ou aux limites de leurs zones respectives, etc. La sécurité politique et économique du pays côtier étant en cause, son développement compromis, les atteintes au bon ordre prévisibles, on

(52) L.J. Bouchez écrit à ce propos : « L'application de "*Ex injuria jus non oritur*" est limitée aux espaces pour lesquels un accord évident sur la validité des prétentions existe entre les Etats, tandis que l'autre critère est d'une plus grande importance pour les espaces où de telles normes objectives sont absentes. Finalement, "*Ex factis jus oritur*" peut même être appliqué si un Etat viole une norme objective de D.I. à condition que l'Etat prétendant maintienne ses revendications, après la violation commise et que les autres Etats y consentent. De cette manière, le second critère concourt à la sécurité juridique entre les nations... Plus exactement, les circonstances environnantes sont déterminantes dans le choix du critère à appliquer » (« The concept of effectiveness as applied to territorial sovereignty over sea-areas, air space and outer space », *N.T.I.R.*, vol. 9, 1962, p. 159).

(53) Voir Scelle, le « fédéralisme fonctionnel », *loc. cit.*, p. 59-61.

(54) Outre Waldock, voir L.C. Green, *The Continental shelf*, 1951, p. 76.

a tranché en faveur du droit exclusif de l'Etat adjacent. C'est donc essentiellement pour des motifs tirés des exigences de l'ordre public international que la Commission s'est déterminée dans un sens positif. Loin d'encourager le désordre et l'anarchie, on s'est employé à préserver la paix et à répartir de façon relativement équitable les ressources accessibles à l'exploitation sans apporter une entrave démesurée aux autres utilisations du milieu marin comme la liberté des communications (55).

Cette adéquation aux nécessités contingentes de la société internationale est d'ailleurs inhérente à la doctrine de l'adjacence. Dans le contexte du XIX^e siècle et du début du XX^e, marqué par de dangereuses rivalités d'hégémonies entre les puissances colonisatrices d'Occident, la théorie de la contiguïté et la pratique de l'hinterland s'entendaient comme une concession réaliste susceptible d'éviter les conflits armés entre les nations rivales. Comme l'écrit Lauterpacht, l'adjacence a joué un rôle important « dans la période où un certain compromis entre les affirmations fantaisistes de simples découvertes et l'occupation effective répondait le mieux aux besoins du temps » (56).

Un même besoin d'équilibre est ressenti aujourd'hui dans les confins maritimes où se déploient des activités humaines de plus en plus intenses et diversifiées. Le recours à l'adjacence est l'un des principaux facteurs d'effectivité juridique pour appréhender ces phénomènes au moyen de l'emprise étatique. Le professeur Gidel, comparant le principe d'adjacence et la théorie des secteurs, portait l'appréciation suivante :

« Dans l'un et l'autre cas, ces doctrines se proposent de répondre à la fonction essentielle du droit qui est de prévoir ou d'apaiser les conflits ; la qualité de « *res nullius* » chez des espaces adjacents attirant l'attention d'un nombre plus ou moins grand d'Etats est de nature à engendrer des difficultés internationales qu'il faut pouvoir résoudre s'il n'a pas été possible — ce qui vaut mieux encore — de les empêcher de naître » (57).

Ces considérations permettent de faire justice de la qualification de fiction attribuée par certains auteurs à la notion d'adjacence. Plus exactement, il convient d'ôter à ce terme de fiction sa coloration péjorative. Toute construction juridique est fictive au sens où elle résulte d'une « convention » : l'accord, le « consensus », le plus souvent tacite, par lequel on décide de regarder les faits d'un point de

(55) Rapport J.P.A. François, 1^{er} mars 1950, doc. A/CN.4/17, p. 51.

(56) *Op. cit.*, p. 425, cité et traduit par G.N. Ceccatto, *L'évolution juridique de la doctrine du plateau continental*, thèse, Paris, 1955, p. 86.

(57) Gilbert Gidel, « La Plataforma Continental Ante El Derecho », Valladolid, 1952, p. 132-133. Par ailleurs, il écrit : « Les excès, si réels qu'ils soient, qui ont pu être faits des notions de contiguïté et de continuité ne sauraient discréditer ni interdire les applications judicieuses dont elles ont été et sont encore susceptibles » (in « Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht », *Mélanges Makarov*, 1958, p. 92).

vue tel qu'ils puissent produire l'effet de droit recherché (58). Mieux encore, la fiction constitue une des techniques de base de la science juridique. Elle facilite puissamment la définition, la classification et la systématisation des phénomènes. Le réflexe intellectuel familier des juristes qui consiste à intégrer toute nouveauté dans un ordre général préétabli, fut-ce au prix de quelques distorsions, est ainsi à l'origine des grandes théories juridiques qui, pour la plupart, peuvent s'analyser comme autant de fictions (59). Notamment la difficulté d'appréhender par le droit le milieu marin et les particularités géophysiques qui lui sont propres devait conduire à l'élaboration pragmatique d'un système qui doit à la fiction l'essentiel de sa cohérence (60).

Section 2

La fécondité des rapports d'adjacence dans l'emprise côtière

La notion d'adjacence peut donc, sans inconvénient, être assimilée à une fiction pourvu qu'on ne sous-estime pas le poids de réalité politique qu'elle renferme : la volonté d'aménager les rapports de force dans le sens d'un accroissement de l'influence des juridictions côtières dans le milieu marin, nouvel axe de convergence, parmi les plus déterminants, des mutations du droit de la mer (61).

En ce sens, la doctrine du plateau continental, telle qu'elle fut conçue et appliquée par les Etats côtiers eux-mêmes avant de recevoir la confirmation du droit positif par la Convention de Genève de 1958, fut « l'expression de la pesée directe et impérieuse de certaines exigences de fait sur la formation du droit », estime Ch. de Visscher qui

(58) Le Dictionnaire Robert reprend cette définition de H. Capitant : « Procédé de technique juridique consistant à supposer un fait ou une situation différente de la réalité pour en déduire des conséquences juridiques ».

(59) J. Carboneau écrit : « Convient-il de légiférer par création d'une catégorie nouvelle ou par référence à une catégorie préexistante ? La seconde attitude est très conforme à l'esprit juridique car il est de l'essence du droit de relier l'avenir au passé. C'est elle qui conduit à l'emploi de fictions légales où l'on fait quelque violence à la réalité nouvelle pour la ramener à une idée déjà reçue et la rendre ainsi plus accessible » (*Introduction à l'étude du droit et droit civil*, P.U.F. - Thémis, 7^e éd., 1967, p. 27).

(60) Par exemple, la « loi du pavillon », l'immunité des navires publics (la fameuse « souveraineté flottante »), la conception de la mer territoriale, « territoire submergé », etc.

(61) Ch. de Visscher écrit que depuis les conférences de Genève qui « ont eu le mérite de dégager clairement les effectivités qui commandent la solution du problème », « des besoins nouveaux... se traduisent par des idées nouvelles qui toutes convergent vers une réglementation conventionnelle générale extensive de la largeur de la mer territoriale » (*Les effectivités...*, *op. cit.*, p. 48). Dans le même ordre d'idées, R.J. Dupuy relève le passage d'un « droit du mouvement » à « un droit d'appropriation », d'un « droit personnel » à un « droit territorial », etc. (*The Law of the Sea-Current Problems*, Leyde, 1974, p. 9 à 17).

conclut : « Ce fut un exemple très net d'une effectivité en action » (62). Or, il se trouve que ces besoins économiques ont trouvé dans le concept d'adjacence à la fois un mode d'expression et un argument de solution que les autres catégories juridiques étaient incapables de leur procurer.

C'est ainsi que l'inévitable attribution, à titre exclusif et définitif du P.C. au pays côtier a été ressentie comme un impératif de bonne politique juridique si puissant que certains auteurs, résolument hostiles à tout critère géographique, ont tenté d'y satisfaire au moyen d'une prétendue « occupation notionnelle » : l'Etat côtier jouirait seul du droit d'occuper le P.C. après en avoir fait la simple revendication par voie de déclaration unilatérale, ce qui lui conférerait une sorte d'« *inchoate title* » (63). La Commission du D.I., dès 1950, a repoussé un système aussi artificiel et la Conférence de Genève a explicitement retenu le critère de l'adjacence à l'exclusion de tout autre fondement (64).

Le professeur Lauterpacht s'est longuement attaché à démontrer le caractère adéquat et « effectif » de l'adjacence appliquée au plateau continental, opposé à la thèse « *of fictitious and nominal, of « notional occupation* ». Sa conclusion emporte, sur ce point, la conviction.

Il écrit notamment : « Quand ce point est atteint, il n'y a guère à choisir entre la contiguïté et l'occupation effective. La contiguïté dans pareils cas peut être une condition essentielle qui attribue la seule base substantielle à une occupation par ailleurs abstraite. En ce sens, la contiguïté est un facteur plus puissant que l'effectivité réduite à l'ombre même de son support naturel. Réciproquement, la revendication d'une adjacence est « *pro tanto* » beaucoup plus puissante lorsque on ne lui oppose que la perspective d'une occupation lointaine par des Etats concurrents (comme c'est le cas en matière d'espaces sous-marins). Alors que l'effectivité dans l'hypothèse d'une occupation fictive présente un caractère quelque peu formel et nébuleux, la contiguïté suppose, en comparaison, un degré de réalité patent » (65).

Ainsi donc, parce qu'elle réalise la conjonction de deux réalités fondamentales comme bases d'un système cohérent d'aménagement des compétences spatiales, les liens géographiques, d'une part, les exigences sociales, d'autre part, la notion d'adjacence apparaît comme le critère le plus constructif d'une « limitation extensive » et d'une répartition équitable des emprises maritimes côtières. Charles de Visscher note très justement :

« A l'opposé des délimitations terrestres dont la fermeté laissent généralement peu de place aux problèmes de confins, les concepts de proximité géographique tiennent un rôle capital dans les confins mari-

(62) *Les confins...*, op. cit., p. 149.

(63) Notamment Waldock, voir *supra* la question du « droit présomptif ».

(64) Les droits sur le P.C. « sont indépendants de l'occupation effective ou fictive, etc. » (art. 2, § 3 de la Conv. de 1958 sur le P.C.).

(65) *Loc. cit.*, p. 429.

times. C'est qu'on est ici dans un domaine où les délimitations par le droit conservent le caractère éminemment fluide qui est celui du milieu marin auquel elles s'appliquent... En dépit d'efforts méritoires de classification et de codification, les délimitations y apparaissent nettement subordonnées à des considérations d'intérêt général et d'organisation communes à tous les Etats » (66).

Ces vues particulièrement cursives rendent compte de l'importance des applications pratiques de l'idée d'adjacence en droit de la mer. Elles lui apportent, en même temps que des adaptations indispensables, une crédibilité renouvelée.

La notion d'adjacence, en droit maritime, a offert aux Etats côtiers un argument à caractère géographico-juridique puissant et dynamique capable d'équilibrer, dans l'esprit des théoriciens, le poids du principe de la liberté des mers, véritablement « sacralisé » par la doctrine classique et défendu avec énergie par les nations dotées d'importantes flottes navales et d'une industrie de pêche hauturière développée.

La haute mer, selon les conceptions « libérales » traditionnelles, constitue un espace libre et ouvert à tous les sujets du droit des gens. A ce titre, par affectation normative (67), elle demeure insusceptible de toute emprise nationale d'aucune sorte (68). Cet obstacle idéologique, réputé infranchissable depuis que les bases en furent jetées dans le « *Mare liberum* » de Grotius (1609), se trouvait encore conforté par l'impossibilité pratique de réaliser une « occupation effective et permanente » du milieu marin. Cependant, la coutume avait déjà consacré la légitimité, fondée sur une existence séculaire, des pêcheries sédentaires installées sur le lit de la mer. D'autre part, le progrès des techniques et des sciences de la mer pouvaient laisser prévoir la multiplication de telles emprises au rythme de la découverte de nouvelles utilisations du milieu marin. Fauchille n'écrivait-il pas ? :

« C'est une révolution complète qui s'opèrera dans le droit international s'il devient certain que l'Océan est capable désormais d'une appropriation matérielle durable » (69).

A l'heure actuelle, les installations fixes, les îles artificielles, les ports en mer et autres structures industrielles matérialisent concrètement l'emprise côtière sur la mer, appuyée par des moyens de

(66) *Op. cit.*, p. 8-9 et 13.

(67) G. Scelle écrit à ce sujet : « On sait que la nature juridique des dépendances du domaine public découle de leur affectation et non de leur nature. Peu importe qu'elles puissent ou non être appropriées en fait ; l'essentiel c'est que la norme juridique qui les classe interdise cette appropriation, parce qu'elles les considère comme indispensables à l'usage, à la vie même de tous, et qu'elle en fasse une chose commune, une « *res communis* » (*loc. cit.*, p. 51).

(68) Pour Fauchille : « La haute mer, ou pleine mer, ne fait partie du territoire d'aucun Etat. Nul Etat ne peut avoir sur elle ni droit de propriété, ni droit d'empire, ni droit de juridiction. Nul ne peut légitimement prétendre y dicter des lois. L'Océan est la grande route commune de toutes les nations... L'appropriation d'une chose dont l'usage est inépuisable et indéfini est inutile et injuste » (*op. cit.*, t. 1, p. 11).

(69) *Ibid.*, p. 692.

contrôles rapides et efficaces (radars, vedettes, hydravions, hélicoptères, hydroglisseurs, etc.).

Ces moyens nouveaux expliquent largement le développement des emprises riveraines : « L'extension correspond à l'effectivité croissante du contrôle que l'Etat riverain est actuellement en mesure d'exercer », constate Ch. de Visscher (70).

Dans ce contexte, l'idée d'adjacence a été retenue comme le « critère objectif » de l'intégration et du rattachement à l'ordre étatique du pays côtier, de lui seul à l'exclusion de tout autre, d'espaces étendus sur lesquels auparavant aucune compétence territoriale ne pesait.

L'état actuel de la pratique suggère toutefois une gradation dans le degré d'adjacence selon la nature des situations considérées. Deux acceptions du terme sont donc à distinguer, comme l'écrit le professeur C.A. Colliard :

« Le mot « adjacent »... évoque précisément la relation, le lien. Il est très riche dans l'évocation des formes que peut revêtir ce lien. Ce peut être la proximité immédiate, précisément le voisinage ou la contiguïté géographique. Ce peut être également l'analogie géologique, voire une identité entre le territoire terrestre et les régions sous-marines » (71).

On retrouve, d'une façon ou d'une autre, la même idée exprimée sous la plume de la plupart des auteurs qui, tout en étant favorables à l'usage du concept d'adjacence, tiennent, par cette distinction, à préciser son contenu réel et sa portée (72).

Globalement, on attribue à l'adjacence le sens de « continuité » ou « territorialité » dans tous les cas où il y a identification de l'espace marin concerné au territoire national et donc projection de souveraineté et appropriation (c'est le cas de la M.T. qui fait corps avec le territoire qu'elle borde et celui du P.C. qui prolonge physiquement la masse terrestre sous la mer). Dans d'autres situations moins nettes (cas de la Z.C. à la M.T. ou des zones de pêche exclusive au-delà de la M.T.), on ne peut relever qu'une simple proximité ou une contiguïté

(70) *Les effectivités...*, op. cit., p. 49.

(71) *Le fond des mers*, 1971, p. 77.

(72) Ainsi Gidel distingue-t-il l'« attenance ou l'appartenance » du simple voisinage : « L'attenance ne résulte pas du simple voisinage. S'il en était ainsi, il n'y aurait guère d'objections valables à présenter contre les pratiques des divers Etats de l'Amérique latine qui ont cru pouvoir revendiquer des droits sur des étendues de haute mer déterminées sans considération de la morphologie du sol sous-marin, simplement à l'aide d'une ligne imaginaire tracée parallèlement à la côte et jusqu'à une certaine distance. Mais l'attenance (« appartenance ») diffère du voisinage en ce sens que, dans l'attenance, il y a une solidarité géophysique entre le sol émergé et la configuration du sol submergé, tandis que cette solidarité géophysique qui, en se servant ici de l'expression de la C.I.J. dans l'arrêt du 18 décembre 1951, réalise la « continuation du continent », fait défaut dans le simple voisinage » (contribution précitée aux *Mélanges Makarov*, p. 93). Voir aussi : Fauchille, op. cit., p. 721 et suiv. ; Lauterpacht, loc. cit., p. 423 ; de Visscher, *Problèmes de confins...*, op. cit., p. 153 ; R.J. Dupuy et A. Piquemal, in *Actualités du droit de la mer*, op. cit., p. 146. La C.I.J. a adopté ce point de vue dans l'arrêt de 1969 sur le P.C. de la mer du Nord (§ 43).

spatiale qui par elle-même n'est pas de nature à justifier l'exercice de compétences souveraines ou exclusives, à moins d'être associée à d'autres facteurs, politiques et économiques ceux-là, susceptibles d'aboutir à un tel résultat. Mais les rapports d'adjacence revêtent une importance singulière lorsqu'ils concernent les espaces marins parsemés de formations insulaires, l'interaction réciproque de la terre et de la mer étant alors particulièrement stimulée. On étudiera donc à part, à cause de leur spécificité, les problèmes posés par les îles et archipels et leur influence sur la constitution et l'extension des emprises côtières :

- *Paragraphe 1* : L'adjacence au sens de « continuité » ou « territorialité ».
- *Paragraphe 2* : L'adjacence au sens de « contiguïté ».
- *Paragraphe 3* : L'adjacence et les formations insulaires.

§ 1. - L'adjacence au sens de « continuité » ou « territorialité »

Certaines régions maritimes sont rattachées au territoire de l'Etat qu'elles bordent par des liens particulièrement étroits. La doctrine assimile pratiquement au territoire terrestre de l'Etat sa M.T. ou son P.C., même s'il n'y a pas lieu d'appliquer à l'un comme à l'autre un régime absolument identique à celui du territoire émergé. Les différences qui subsistent ne tiennent en réalité qu'à la nature du milieu ou aux types d'utilisation dont il est l'objet (73).

Le point commun existant, en théorie, entre la M.T. et le P.C. réside dans la qualification de « prolongement maritime du territoire national » utilisée pour l'un comme pour l'autre par la doctrine et la jurisprudence. Les deux institutions, qui par ailleurs correspondent à des objectifs bien distincts et suivent deux régimes juridiques spécifiques, relèvent donc de la notion d'attenance ou d'appartenance et se trouvent placées sous la souveraineté de l'Etat côtier pour la réalisation des fins qui leur sont propres.

A. — LE CAS DE LA MER TERRITORIALE.

La mer territoriale constitue pour l'Etat côtier une frontière sur sa façade maritime. A la fois zone de protection et de sécurité (74) et champ de communication et de contact, elle correspond à la notion

(73) Le passage « inoffensif » des navires battant pavillon étranger dans la M.T. reste l'exception notoire. Sa justification et sa portée feront l'objet d'un examen ultérieur. Remarquons simplement qu'il est relativement plus facile d'entrer dans la M.T. d'un pays étranger que de pénétrer sur son territoire. Cette dernière démarche étant soumise à des formalités que la première ne suppose pas, du moins en principe.

(74) Sur les fonctions de protection et de sécurité et l'insuffisance de la M.T. dans sa conception classique pour les assumer, voir deuxième partie, chapitre 2, *infra*.

classique de la frontière, au plein sens du mot (75). Pour autant, elle ne joue pas le rôle de « limite internationale », du moins lorsqu'elle ne jouxte pas la M.T. d'un autre pays et qu'elle s'ouvre directement sur la haute mer (76). Cette conception classique pouvait jusqu'ici paraître contestable. Pourquoi, en effet, réserver le vocable de « limite internationale » à la ligne séparant les domaines de deux souverainetés « égales et contiguës », et le récuser lorsqu'il s'agit de distinguer une zone où s'exerce exclusivement la souveraineté nationale de l'Etat côtier (la M.T.) d'une autre zone où s'exerce de façon égale la souveraineté de tous les Etats dont les navires arborent le pavillon (la haute mer) ? Le débat perd de son intérêt dans la mesure où la tendance à considérer la zone économique exclusive comme ne faisant pas partie de la haute mer se confirme à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer : la limite extérieure de la M.T. ne signifierait plus désormais qu'une ligne de partage intérieure séparant deux zones de l'emprise côtière aux régimes distincts (77).

Il semble donc préférable, pour rendre meilleur compte du contenu politique de l'institution de la M.T., de faire appel à la notion de « confins », comme le suggère Charles de Visscher. L'adjacence, constate-t-il, « laisse subsister des zones de juridiction incertaines dominées par la compétition d'intérêts humains... dont témoigne la tendance constante des Etats riverains à élargir leur mer territoriale et la nature des critères de délimitation des eaux adjacentes » (78).

La notion de confins maritimes, effectivement, manifeste mieux que celle de frontière, même conçue comme une zone, la solidarité active des rapports qui se nouent entre la terre et la mer au voisinage des côtes d'un Etat, dans leur nature complexe, dynamique ou, en quelque sorte, dialectique, dont la M.T. est simultanément le lieu et l'enjeu.

Quoi qu'il en soit de la souplesse et de l'extensibilité des limites de la M.T., la doctrine dominante la considère, par analogie, comme une partie du territoire national (79). Pour l'essentiel, cette conception a été systématisée par Gilbert Gidel (80). On a retenu surtout sa

(75) Selon Paul de la Pradelle, la frontière présente deux aspects : 1) « Lieu de rencontre de deux forces contradictoires... », elle résume l'ensemble des institutions spécialement créées dans la zone périphérique du territoire dans un intérêt de défense et de discipline ; 2) elle est aussi « une zone de contact et de contiguïté entre les Etats », « un régime de rapports », etc. (*La frontière*, Paris, 1928, Introduction, *passim*).

(76) Si la frontière s'entend comme une « zone », la limite se matérialise par une « ligne ». Elle ne s'impose « que pour départager deux compétences égales et contiguës ». Or la haute mer « est la seule zone-frontière non délimitée à la surface du globe » (*ibid.*, p. 214).

(77) Sur la nature de la Z.E., voir deuxième partie, *infra*.

(78) *Problèmes de confins en D.I.P.*, *op. cit.*, p. 8-9.

(79) Voir la théorie opposée la plus célèbre, celle des servitudes côtières, de Albert Geouffre de la Pradelle (*Le droit de l'Etat riverain sur la mer territoriale*, 1898, p. 24), reprise par G. Scelle (*loc. cit.*, p. 54) ; également l'opinion particulière de Fauchille (*op. cit.*, p. 147) ; enfin, la position très pragmatique du professeur Rousseau (*op. cit.*, p. 249).

(80) Si Colombos parle de « prolongement du territoire », il ne tire de cette intuition qu'assez peu de conséquences juridiques. (Voir *Le D.I. de la mer*, 1952, p. 55).

définition de la M.T. tenue pour « du territoire submergé » : « Celui-ci ne diffère, précise-t-il, du territoire ordinaire qu'en ce qu'un certain volume d'eau s'intercale en chaque point de ce territoire entre le sol lui-même et l'air qui, normalement, le surplombe immédiatement » (81). Certes, les postes-frontières de ce territoire sont-ils situés en arrière de ses limites. La M.T. est un « territoire d'approche ». Ce fait « n'empêche pas que le navire venant du large se trouve dans le territoire maritime de l'Etat riverain, c'est-à-dire dans la zone de validité de (son) ordre juridique, à partir du moment où il a franchi la limite de la mer territoriale ». Ni « accessoire », ni « dépendance », la M.T. est « le complément du territoire national » qui « ne saurait être « complet » sans sa mer territoriale » (82).

On peut relever ici la force d'attraction singulière de l'idée d'adjacence dans ce contexte. Elle est créatrice d'indivisibilité entre la terre et la frange aquatique qui la baigne directement : « *Mare est cuius est terra cui adjacet* » disait un ancien adage du droit des gens. Selon une formule brillante de Charles de Visscher, « le droit international fait de la proximité un élément de la structure ». Comme Gidel, il s'attache à mettre en valeur « l'appartenance », le « rapport de solidarité physique » et conclut : « L'exacte nature de cette relation est un rapport non de simple proximité ou contiguïté, mais, au sens précis du terme de "continuité" ». Ce qui explique qu'en D.I.P., l'Etat ne puisse point renoncer à sa M.T. L'ordre juridique la lui impose avec les droits et les devoirs qui en découlent (83). Autrement dit, il n'y a pas d'Etat sans mer territoriale, à l'exception évidente des pays sans littoral. La M.T. constitue un élément obligatoire et inséparable de la « territorialité » de l'Etat. Sa protection relève du droit et du devoir de défense de l'intégrité territoriale de la nation.

Cette thèse de la « territorialité » de la mer côtière a reçu la sanction du droit positif. Le professeur François sût l'illustrer avec succès tant à la Conférence de La Haye de 1930 sur la codification du D.I. qu'à la C.D.I. des N.U., lors de la préparation de la Conférence sur le droit de la mer de 1958. Ces deux instances adoptèrent, sur la base de ses savants rapports, l'article selon lequel : « Le territoire de l'Etat comprend une zone de mer désignée sous le nom de mer territoriale » ((84). La Convention de Genève, toutefois, s'en est tenue à une formule moins explicite tout en confirmant la même conception (85).

(81) et (82) *Droit international public de la mer*, 1934, t. 3, p. 170 et 177, *passim*.

(83) De Visscher, *op. cit.*, p. 13 et 43.

(84) Sur la Conférence de La Haye, voir Gidel (*op. cit.*, p. 190 et suiv.) et Arnold Raestad (*Le problème des eaux territoriales à la Conférence pour la codification du droit international*, Paris, 1931). Pour la C.D.I., voir, notamment, le Rapport J.P.A. François du 19 février 1953, doc. A/CN. 4/61.

(85) « La souveraineté de l'Etat s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, à une zone de mer adjacente à ses côtes désignée sous le nom de mer territoriale » (art. 1, § 1). (Voir le commentaire d'Antoine Fattal, *Les conférences des Nations Unies et la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë*, Beyrouth, 1968, p. 10 et suiv.).

Nombre d'expressions utilisées pour définir la M.T. conviennent assez parfaitement à la notion de P.C.

B. — LE CAS DU PLATEAU CONTINENTAL.

Le plateau continental, selon la définition adoptée en 1958 à Genève, consiste en une masse de terre immergée qui prolonge le rivage et dont les ressources naturelles appartiennent à l'Etat côtier jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au-delà, jusqu'au point où la profondeur permet, encore, leur exploitation (86). Si la notion a gardé son fondement, géographique ou géologique (87), sa définition juridique est plus large, donc, autonome par rapport aux données scientifiques (88).

Néanmoins, la notion d'adjacence demeure étroitement impliquée dans la théorie juridique du plateau continental et a fortement contribué à la reconnaissance du monopole d'exploitation de l'Etat côtier. La « Proclamation Truman » dit expressément : « Il est juste et raisonnable que la juridiction sur les ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du plateau continental soit exercée par l'Etat adjacent... puisque le plateau continental peut être considéré comme un prolongement de la masse terrestre de l'Etat côtier, lui appartenant ainsi naturellement, puisque ces ressources forment souvent une extension vers la mer d'un gîte ou d'un dépôt situé sur le territoire... » (89). L'opinion américaine se trouve, d'ailleurs, corroborée par l'observation scientifique qui a établi de façon certaine l'identité morphologique de cette zone submergée et du domaine terrestre côtier (90).

Sur le plan juridique, l'adjacence du P.C. ne fit pas l'objet de plus de précision (91). On dût attendre que la jurisprudence ait à se prononcer à propos de la délimitation d'un P.C. entre des pays voisins

(86) La Convention de Genève de 1958 a ajouté au critère de profondeur emprunté à la notion physique du P.C., le critère technique de l'exploitabilité (art. 1^{er}).

(87) La Commission du D.I. de l'O.N.U. a décidé de conserver l'expression « plateau continental », « car elle est d'un usage courant et parce que l'expression « régions sous-marines » employée sans autre précision ne fournirait aucune indication sur la nature des régions sous-marines dont il s'agit » (Rapport J.P.A. François, A/CN. 4/60).

(88) Elle englobe, en effet, les « eaux peu profondes » qui permettent l'exploitation, nonobstant l'absence d'un P.C., au sens géologique du mot, « qui ne saurait justifier l'application d'un régime discriminatoire à ces « eaux peu profondes » (J.P.A. François, *ibid.*).

(89) Déclaration, déjà citée, du 28 septembre 1945.

(90) Le professeur J. Bourcart a démontré que l'origine du P.C. serait due à une « transgression » marine s'exerçant sur une surface antérieurement continentale, « le P.C. actuel... n'étant que la dernière portion » de la marge continentale soumise aux « incessantes oscillations de l'Océan » (*Géographie du fond des mers, Etude du relief des océans*, Paris, Payot, p. 160).

(91) La C.D.I. s'est contentée de souligner : « Il n'est pas possible de négliger le phénomène géographique, quel que soit le terme employé : voisinage, contiguïté géographique, dépendance ou identité, par lequel on définit la relation entre les régions sous-marines dont il s'agit et le territoire non immergé adjacent » (Rapport 1953, doc. A/AC. 135/12, p. 19, al. 25).

dans l'*Affaire du P.C. de la mer du Nord* (92). La C.I.J. affirma d'abord clairement la « territorialité du P.C. » :

« Les droits de l'Etat riverain concernant la zone du plateau continental qui constitue un prolongement naturel de son territoire sous la mer existent *ipso facto* et *ab initio* en vertu de la souveraineté de l'Etat sur ce territoire sous la forme de droits souverains, etc. Il y a là un droit inhérent » (93).

Dans un second temps, s'agissant des prétentions litigieuses sur la même portion d'espace sous-marin, la Cour s'emploie à déterminer une méthode de délimitation équitable pour toutes les parties, ce qui conduit les juges à rejeter le principe de l'« équidistance » en fonction et au profit d'une conception originale de l'idée d'adjacence : ainsi, un point donné du P.C. ne serait pas forcément rattachable à la côte dont il est le plus proche, car :

« En fait, la configuration géographique locale peut parfois lui donner un lien physique plus étroit avec la côte dont il n'est pas le plus rapproché ». La Cour en déduit qu'il n'y a pas « d'identité nécessaire, et, en tout cas, pas d'identité complète, entre les notions d'adjacence et de proximité... Il semblerait donc que la notion d'adjacence... n'implique la proximité qu'en un sens général, sans postuler une règle fondamentale ou inhérente dont l'effet serait, en définitive, d'interdire à tout Etat d'exercer, sauf par voie d'accord, ses droits relatifs au plateau continental sur des zones plus proches de la côte d'un autre Etat que de la sienne » (94).

On a pu se demander si, au terme d'un tel raisonnement, la Cour n'avait pas purement et simplement écarté l'idée d'adjacence introduite dans la définition du P.C. par la Convention de 1958 conformément à la « coutume » internationale en la matière, pour lui substituer le critère de l'appartenance géologique (95).

En réalité, il n'en est rien. L'adjacence ne se réduit pas à la simple proximité ou au simple voisinage. Comme nous l'avons montré au paragraphe précédent, la jurisprudence internationale a toujours intégré dans sa définition le facteur d'« unité géographique » ou d'« unité organique » dont procède directement le concept de « prolongement naturel » évoqué par la C.I.J. dans la présente affaire. Affrontée à un nouveau type de problème de délimitation territoriale,

(92) Arrêt du 20 février 1969, *Recueil C.I.J.*, 1969, p. 1 et suiv. Voir, entre autres commentaires, l'étude de Jack Lang, *Le plateau continental de la mer du Nord*, Paris, 1970 ; également, Charles Vallée, *Le plateau continental dans le droit positif actuel*, Paris, 1971, p. 253 à 293 ; André Reynaud, *Les différends du plateau continental de la mer du Nord devant la Cour internationale de justice*, L.G.D.J., 1975, 245 p.

(93) Arrêt cité, § 19.

(94) *Ibid.*, § 41 et § 42 *in fine*.

(95) Voir L.F.E. Goldie, « A Lexicographical Controversy - The Word « Adjacent » in Article 1 of the Continental Shelf Convention », in *A.J.I.L.*, 1972, vol. 66, p. 829-835. Le Projet officieux de Convention de 1980 fonde désormais la théorie du P.C. sur le principe de l'appartenance géologique : le P.C. d'un Etat comprend : « le fond de la mer et le sous-sol des zones sous-marines qui s'étendent au-delà de sa mer territoriale sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire dudit Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale, etc. » (art. 76).

la Cour s'est référée au seul critère véritablement opérant et éprouvé pour la répartition d'espaces non exactement bornés et exempts de toute possession effective (96). Il appartenait à la Conférence de Genève de fournir les bases juridiques permettant de procéder à de tels partages. La méthode de l'équidistance qu'elle a retenu n'était pas exactement adaptée au concept d'adjacence du P.C. posé en principe à l'article 1^{er} de la Convention (97).

Ainsi fixée dans sa signification de continuité ou de territorialité (98), la notion d'adjacence constitue bien le pivot de toute l'institution du P.C., et peut avoir un effet utile pour sa limitation tant latérale qu'extérieure. C'est l'opinion du doyen Colliard :

« L'adjectif « adjacent » commande l'ensemble de la notion juridique du plateau continental, il a une importance considérable car il commande aussi bien le critère de profondeur que le critère d'exploitabilité. Le caractère adjacent est essentiel car c'est lui qui constitue un frein aux revendications étatiques qui pourraient s'étendre extrêmement loin des côtes » (99).

L'évolution de la doctrine du P.C. demeure relativement récente. Nul doute que l'exploitation effective et généralisée de ses ressources n'amène de nouveaux litiges. Des circonstances spéciales, comme la question des îles et archipels, compliquent aussi les solutions mais impliquent, à nouveau, l'appel au critère géographique (100).

§ II. - L'adjacence au sens de « contiguïté »

Certaines régions marines, dépourvues de tout rapport de continuité avec la terre, font partie de l'emprise de l'Etat côtier du seul fait de leur proximité relative du littoral. Cette situation ne peut pas normalement permettre une véritable « appropriation » de ces espaces par le pays adjacent. Comme le rappelle la C.I.J. : « la simple proximité ne constitue (pas) en soi un titre au domaine terrestre », c'est « un principe de droit bien établi » (101). Théoriquement, il devrait

(96) « Assurément, écrit L. Bouchez, la notion d'adjacence donne seulement une indication grossière des droits de l'Etat côtier et ne constitue pas par elle-même une norme claire de délimitation du plateau continental. Cependant, le terme adjacence est en relation directe avec le concept du prolongement naturel qui est l'élément de base du plateau continental « naturel ». En d'autres termes, l'adjacence se définit principalement par la continuité naturelle existant entre les régions sous-marines et la masse terrestre du territoire » (*Pacem in Maribus Convocation*, 1970, Malte, vol. 2, *The Outer Boundary of national jurisdiction*, vol. 2, p. 52).

(97) Voir G. Apollis, *Les frontières maritimes en droit international*, op. cit., 1979, p. 87-132.

(98) Cf. les expressions très « territorialistes » utilisées au paragraphe 43 de l'arrêt de 1969.

(99) *In Le fond des mers*, op. cit., p. 76.

(100) Si le problème de la délimitation du P.C. entre la France et la Grande-Bretagne a été réglé par voie d'arbitrage (sentence du 18 juillet 1977 (voir le commentaire de J.P. Quéneudec, *R.G.D.I.P.*, 1979, p. 53-103), plusieurs différends restent pendants dans diverses régions du monde (voir notre ouvrage sur *Les frontières maritimes...*, précité, p. 87).

(101) Arrêt « P.C. de la mer du Nord », arrêt cité, § 43.

en aller de même pour le domaine maritime. On a appliqué cette idée lors de la création de certaines zones de compétences côtières complémentaires destinées à faciliter une meilleure protection des intérêts nationaux. Mais, l'évolution de la pratique conduit à mettre en doute, dans certaines hypothèses, le caractère « non appropriant » de la contiguïté ordinaire lorsque des Etats l'invoquent pour justifier soit des droits exclusifs d'exploitation de toutes les ressources naturelles dans une aire vaste de haute mer adjacente à la M.T., soit pour étendre directement leur souveraineté territoriale bien au-delà des limites raisonnables d'une zone de M.T. conçue comme une « frontière maritime ».

A. — LES ZONES CONTIGUES DE PROTECTION CÔTIÈRE.

Il est admis depuis longtemps que l'exiguïté de la M.T., contenue dans des limites de trois à six milles marins, ne permet pas d'assurer toutes les opérations de contrôle nécessaires pour la protection des intérêts d'un Etat moderne sur le pourtour de sa frontière maritime. Déjà, la pratique des « *Hovering Acts* » avait démontré cette insuffisance du point de vue douanier et fiscal et même du point de vue de l'« ordre moral » de la collectivité nationale (102). Si la Conférence de 1930 y échoua, celle de 1958 parvint à un accord sur une « zone contiguë à la M.T. » dans laquelle l'Etat n'exerce que des droits fragmentaires, bien délimités (103).

La principale caractéristique de cette zone est de demeurer dépendante de la haute mer et de son régime de liberté : « la contiguïté que son nom évoque s'établit non par rapport à la terre, mais par rapport à la mer territoriale. Aucun lien d'appartenance physique ne la rattache au domaine terrestre », note Ch. de Visscher (104).

Gidel avait déjà marqué la particularité du statut de la Z.C. en expliquant que si la M.T. « fait partie du territoire de l'Etat riverain », la Z.C. « ne fait pas partie de la mer territoriale ». Par rapport à celle-ci, elle se présente comme « une zone supplémentaire, mais une zone de haute mer » (105).

La Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques a reconnu « l'intérêt spécial » de l'Etat côtier au maintien du niveau de production des pêcheries adjacentes. L'article 7 lui confie même une fonction de substitution à l'action internationale défaillante puisqu'il a le droit, faute d'accord avec les Etats dont les ressortissants pratiquent la pêche dans la région, de réglementer unilatéralement l'exploitation (106). La proximité apparaît donc ici

(102) Voir Gidel, *Traité*, t. 3, p. 444-454 ; Cavaré, *op. cit.*, p. 786-788.

(103) Convention sur la M.T. et la Z.C., art. 24.

(104) *Op. cit.*, p. 106.

(105) *Op. cit.*, t. 3, p. 361 et suiv. Voir nos développements, *infra*, 2^e partie.

(106) Voir les commentaires du professeur A. Gros sur la Convention : R.C.A.D.I., 1959, II, p. 1 à 89. A noter que la Proclamation Truman sur la pêche du 28 septembre 1945 contenait déjà un tel droit.

comme le critère de l'intérêt national. Dans ce domaine, d'ailleurs, bien que la liberté de la pêche figure au nombre des libertés de la haute mer, la proximité n'a cessé de jouer au bénéfice de l'Etat côtier, comme le montre, par exemple, la Convention européenne sur la pêche (107), les lois canadiennes de protection des pêcheries adjacentes (108) ou même, plus récemment encore, la loi française du 5 juillet 1972 relative à la conservation des ressources biologiques de la mer au large des côtes de la Guyane (109). On sait, cependant, que les Etats côtiers en voie de développement ou un pays dépendant aussi étroitement de la mer que l'Islande entendent tirer de la proximité géographique bien d'autres conséquences (110).

La multiplication des sinistres écologiques en mer, au voisinage des côtes, devait, d'autre part, aboutir à l'intervention du pays adjacent bien au-delà des limites traditionnelles de la juridiction nationale. C'est ainsi que, consécutivement à l'affaire du naufrage du *Torrey Canyon*, la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 a prévu un droit d'intervention de l'Etat côtier à l'encontre des navires accidentés faisant courir des dangers de pollution aux rivages ou aux eaux côtières, gravement préjudiciables pour le milieu naturel et les activités qui s'y déploient (111). Cette compétence exceptionnelle et dérogatoire à la théorie de la « loi du pavillon » a été encore étendue par la Conférence de Londres de 1973 sur la pollution (112). Mais certains Etats ne s'estimant pas suffisamment protégés par de telles dispositions, ont estimé devoir mettre en place unilatéralement des zones « anti-pollution ». C'est ainsi le cas de la loi canadienne du 26 juin 1970 « sur la prévention de la pollution des zones des eaux arctiques contiguës au continent et aux îles de l'Arctique canadien » dont la sphère d'application « *ratione loci* » dépasse largement les limites ordinaires de la juridiction nationale puisqu'elle porte sur cent milles marins » (113).

Ces pouvoirs côtiers de protection s'appuient normalement sur l'idée de contiguïté entendue au sens commun de proximité ou de voisinage. En effet, leur but, finalement, ne vise que la prévention ou la répression de ce qu'on peut appeler les « troubles anormaux de voisinage côtier », qu'il s'agisse des infractions aux lois fiscales, doua-

(107) Convention de Londres du 9 mars 1964 ; voir Daniel Vignes, « La Conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1964, p. 670-688.

(108) Voir « Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique », par J.Y. Morin, *A.C.D.I.*, vol. 8, 1970, p. 158 à 248.

(109) Voir J.P. Queneudec, « Chronique du droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1973, p. 809-810.

(110) Voir *infra*, § B.

(111) Cf. J.P. Queneudec, « L'incidence de l'affaire du *Torrey-Canyon* sur le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1969, p. 700-719.

(112) Protocole sur l'intervention en haute mer adopté par la Conférence le 2 novembre 1973, voir chronique de J.P. Queneudec, *in A.F.D.I.*, 1973, p. 815.

(113) Voir l'analyse de Charles Rousseau (*R.G.D.I.P.*, 1971, p. 489) et les études de J.Y. Morin, *loc. cit.*, p. 220 et suiv., et de Donat Pharand, *op. cit.*, p. 206 à 244. Nos développements, 2^e partie.

nières ou sanitaires nationales, d'une exploitation incontrôlée des ressources biologiques, ou de risques de déversements volontaires ou accidentels, de substances polluantes dans le milieu marin. Admettre les droits de la nation adjacente, en la matière, c'est simplement mettre en pratique le droit reconnu à toute collectivité d'assurer effectivement les conditions d'une jouissance paisible de son territoire et de ses dépendances maritimes. Le rapport de contiguïté allié à la notion de confins maritimes traduit excellemment l'exigence de sécurité en la matière et la vocation propre de l'Etat côtier d'y pourvoir prioritairement.

Cependant, règne dans ce domaine, comme d'ailleurs dans toutes les questions relatives à l'emprise côtière, une certaine fluidité des concepts. Ainsi, le Canada a-t-il justifié sa position par des arguments plus « territorialistes » : « Les eaux de l'archipel de l'Arctique canadien constituent le prolongement géologique du Canada continental et du continent nord-américain... Sur le plan historique, géologique et géographique (elles) demeurent sous la souveraineté canadienne », lit-on dans un rapport au Parlement du 18 décembre 1969 (114).

Nul doute qu'il y ait ici résurgence des prétentions émises naguère en vertu de la théorie des secteurs, les problèmes de pollution, très préoccupants dans cette partie du monde, ayant fourni prétexte à leur réaffirmation (115). Or, la nature des critères utilisés revêt ici une grande importance car elle commande le statut des espaces considérés et les caractères des droits exercés. Faire valoir des facteurs géologiques implique la mise en évidence des idées de continuité et d'appartenance qui, quelles que soient les assurances prodiguées, ont pour effet de soustraire les zones concernées au régime de la liberté de la haute mer, pour les placer progressivement sous la pleine souveraineté de l'Etat côtier.

Des problèmes analogues se trouvent posés, avec plus encore d'acuité s'agissant des zones adjacentes dans lesquelles les Etats entendent se réserver exclusivement le monopole d'exploitation des richesses naturelles et surtout des ressources ichthyologiques.

B. — PROBLÈMES POSÉS PAR LES ZONES D'EXPLOITATION EXCLUSIVE.

Les revendications à caractère purement économique des pays en voie de développement, principalement d'Amérique latine et, plus récemment d'Afrique, s'appuient, à titre secondaire sur des arguments d'ordre géographique. La contiguïté, dans ce contexte, garde une valeur certaine comme facteur de délimitation : elle permet de distinguer les eaux côtières réputées « adjacentes » des eaux de haute

(114) Cité par Ch. Rousseau, *loc. cit.*, p. 490.

(115) Le professeur Morin fait le point politique à ce sujet. Il remarque que la nouvelle législation infirme la thèse de l'existence d'un « secteur canadien » car : « Si la souveraineté du pays s'était effectivement étendue sur l'océan Glacial, il n'eût pas été nécessaire de tracer de ce côté de l'archipel la limite extérieure de cette zone... » (*loc. cit.*, p. 238).

mer (encore qu'il soit nécessaire de fixer numériquement un « seuil d'adjacence »). En revanche, il semble plus difficile d'admettre que la nature des droits réclamés trouve une base indiscutable dans une telle théorie (116). Les objections soulevées sur ce point tiennent essentiellement à l'absence de « continuité » géophysique entre les eaux et les ressources qu'elles renferment, d'une part, et le territoire émergé ou sous-marin de l'Etat côtier. Toutefois, certains pays ont aussi avancé, en guise de justification scientifique, le principe de l'« unité biologique » ou des « écosystèmes » qui pourrait, éventuellement, devenir opérant comme expression de l'« adjacence écologique » du milieu marin côtier.

a) L'absence de « continuité » géophysique.

On a montré plus haut le caractère déterminant du critère de l'« unité organique » dans l'attribution des ressources minérales du P.C. au pays adjacent. Pour certains Etats, cette répartition géographique doit englober les eaux susjacentes du P.C. et les ressources biologiques qui y vivent qu'il n'y a pas de raison logique de distinguer des richesses minérales du sol et du sous-sol (117). D'ailleurs, les premières revendications touchant le P.C. concernaient la pêche et non les gisements minéraux (118).

Ces prétentions n'ont trouvé que peu d'écho lors de la Conférence de 1958. Seules les pêcheries sédentaires furent rattachées au régime du P.C., ce qui mit un point final à des controverses juridiques séculaires, sans pour autant empêcher, dans la pratique, d'après conflits d'intérêts (119).

Les Etats les plus décidés imposèrent parallèlement une extension considérable de leur juridiction souveraine, le plus souvent par élargissement de la M.T. pour protéger leurs intérêts économiques (120).

(116) A propos de la « zone économique », le professeur Quéneudec explique l'origine et la nature de ces droits par référence politique à « l'idéologie du développement », *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 331-332.

(117) « Lorsque l'Etat riverain possède un plateau continental, il existe un lien indéniable entre les ressources biologiques du plateau continental et celles des eaux surjacentes, et, par conséquent, l'exploitation de l'une est en corrélation avec celles des autres » (Uruguay, Conf. 1958, rap. analyt., vol. 5, p. 23).

« L'Etat riverain se situe à proximité des ressources. La proximité géographique, en soi, ne lui donne, évidemment, pas droit à la souveraineté ; mais, il est indiscutable qu'elle n'est pas sans pertinence du point de vue juridique. Si la continuité géographique est un motif pour reconnaître les droits de l'Etat riverain sur le plateau continental, il conviendrait *a fortiori*, d'admettre l'intérêt spécial du riverain sur les zones de pêche adjacentes » (Mexique : M. Castaneda, *ibid.*, p. 39-40).

« We consider that submarine platform on which Iceland rests is a natural continuation of the country itself, and the right of exploiting the continental seabed by the coastal State has achieved recognition. It is our opinion that the sea-bed of the continental shelf and the waters above it, together with the country itself form one physical and organic unit » (*Fisheries Jurisdiction in Iceland*, Ministry of Foreign Affairs, February 1972, p. 46).

(118) Voir C.D.I., Mémoire du Secrétaire, doc. A/CN. 4/32, p. 90-91.

(119) Cf. la « guerre des langoustes » entre la France et le Brésil en 1972, voir *A.F.D.I.*, 1972, p. 1021.

(120) Equateur, Panama, Brésil, Pérou.

D'autres utilisèrent le concept de « zone contiguë » à la même fin. Une approche plus globale s'est dégagée, en préparation de l'actuelle Conférence, avec les notions de « zone économique » ou de « zone patrimoniale ». En est-on ainsi arrivé à l'assimilation complète des régimes, jusqu'ici opposés, des ressources minérales et des espèces halieutiques, et, du même coup, à la généralisation de l'idée d'adjacence « géophysique » ?

Dans le droit maritime classique, une telle conclusion n'était pas recevable. En effet, les droits revendiqués concernent principalement l'exploitation des ressources. Or, aucune norme ne permettait de classer les ressources biologiques situées en dehors des limites de la M.T. comme appartenant à l'Etat côtier. Certes, la Convention de Genève sur le P.C. attribue-t-elle à celui-ci le droit d'exploiter les « ressources naturelles » du P.C., mais elle dresse la liste limitative des catégories de ressources qualifiées comme telles :

« ... les ressources minérales et autres ressources non vivantes du lit de la mer et du sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le lit de la mer ou au-dessous de ce lit, soit incapables de se déplacer si ce n'est en restant constamment en contact physique avec le lit de la mer ou le sous-sol » (12).

Cette énumération est fondée sur le critère de l'adhérence physique au sol ou au sous-sol du P.C. en conformité avec la définition géologique qui, pour l'essentiel, correspond à la notion juridique du P.C. Tant qu'un tel critère n'aura pas été modifié, il demeurera impossible d'englober les autres espèces biologiques de la mer surjacente dans la juridiction côtière, sur la base de la seule théorie de l'adjacence.

Egalement, on doit distinguer ici le régime de la M.T. de celui du P.C. ; dans les deux cas, le facteur de territorialité ne saurait emporter les mêmes effets, la finalité profonde de ces institutions étant bien différente. La C.I.J. a nettement établi ce point :

« Il existe aussi une corrélation directe entre la notion de proximité par rapport à la côte et la juridiction souveraine que l'Etat riverain a le droit et le devoir d'exercer non seulement sur le lit de la mer au-dessous de ses eaux territoriales mais aussi sur ces mêmes eaux, corrélation qui n'existe pas en ce qui concerne le plateau continental car l'Etat n'a aucune juridiction sur les eaux surjacentes et n'a de juridiction sur le lit de la mer qu'à des fins d'exploration et d'exploitation » (122).

Dans les récentes procédures devant la C.I.J. relatives aux problèmes des pêcheries islandaises, les requérants ont fortement insisté sur le caractère rationnel de cette distinction : les ressources miné-

(121) Art. 2, § 1 et § 4.

(122) C.I.J., *Recueil*, 1969, *Affaire du P.C. de la mer du Nord*, p. 37, § 59.

rales ne sont pas renouvelables, elles doivent donc être regardées comme partie du patrimoine côtier. Les ressources biologiques sont renouvelables et mobiles et affectées par la coutume à l'usage commun : les pays « pêcheurs » ont des droits acquis imprescriptibles sur ces espèces de la haute mer (123). La même argumentation revient invariablement dans les interventions de pays comme la G.B., les U.S.A., le Japon et l'U.R.S.S., pour ne citer que les plus intransigeants, dans toutes les instances internationales qui ont débattu des questions relatives à la réforme du droit de la mer, la Conférence de 1958, celle de 1960, le C.F.M. et les premières sessions de la Troisième Conférence des N.U. à ce sujet (Caracas et Genève).

La doctrine, sans préjuger des résultats de l'évolution en cours, ne retient pas généralement le critère géographique comme un élément déterminant de justification des droits du pays côtier en la matière. Le professeur Quéneudec écrit à ce propos :

« En pareil cas, il est logiquement et pratiquement impossible de faire appel à une quelconque théorie de la continuité géophysique. Une telle solidarité fait défaut entre les terres émergées et les ressources contenues dans les eaux elles-mêmes ».

L'auteur évoque la possibilité de faire jouer « la simple proximité géographique ». Outre le fait que sa pertinence juridique est sujette à caution en matière d'acquisition, il fait remarquer que cette idée est inapplicable aux espèces « migratoires » (124). On imagine les complications pratiques qu'entraîneraient d'aussi subtiles distinctions pour les professionnels.

L'explication par les liens d'adjacence physique étant inopérante, on a tenté de mettre en valeur l'« unité écologique » du milieu marin côtier et la solidarité intime de la terre et de la mer en symbiose avec les activités humaines qui s'y déploient. Ces théories peuvent-elles traduire une nouvelle dimension, à la fois plus subtile et plus profonde, de l'idée d'adjacence ?

b) La réalité d'une « adjacence écologique » ?

Plusieurs pays avancent, pour démontrer le lien existant entre les ressources du milieu marin et la collectivité humaine côtière, des arguments tirés de la théorie scientifique des « éco-systèmes » (125).

(123) Voir C.I.J., *Compétence en matière de pêcheries, R.-U./Islande*, Mémoire sur le fond présenté par le Gouvernement de G.-B. et d'Irlande du Nord, 31 juillet 1973, p. 106.

(124) *La zone économique*, loc. cit., p. 330. La critique de la position islandaise a été faite par E.D. Brown, « Iceland's fishery limits : the legal aspect », in *The World Today*, 1973, vol. 29, n° 2, p. 68 à 80. Le même auteur a consacré une analyse détaillée aux revendications riveraines : « Maritime Zones. A Survey of Claims », in *New Directions in the law of the sea*, collected Papers, p. 157 à 192.

(125) « La vie des végétaux et des animaux marins n'est pas répandue d'une manière uniforme sur l'immense étendue du globe ; elle est limitée aux zones maritimes proches des côtes... L'abondance de la faune marine dans certaines zones dépend étroitement de la richesse alimentaire de celles-ci sous forme de matières animales ou végétales. L'apport des eaux fluviales contribue grandement

Pour l'essentiel, il s'agit d'une mise en évidence de l'« unité biologique » de l'environnement côtier, mer, terre et population. Comme l'écrit A. Piquemal :

« Dans ce concept d'unité biologique, la population de l'Etat riverain n'est qu'un maillon d'une « chaîne » s'étendant des animaux et végétaux microscopiques aux grands mammifères dont l'homme fait partie. Conserver cette unité biologique permet dès lors de concourir au développement » (126).

Il faut aller plus loin encore et tenir compte de l'activité humaine dont le déploiement spatial de la terre, lieu d'établissement, vers la mer, réservoir de richesses, correspond à une dialectique inverse des espèces halieutiques qui se rapprochent des terres pour se nourrir. Il y a là une solidarité de base dont les évolutions actuelles peuvent faire une effectivité juridique.

Déjà, la C.I.J., dans l'*Affaire des pêcheries*, a admis que « les droits de la pêche fondés sur les besoins vitaux de la population... peuvent être pris en légitime considération » (127). Egalement, la Convention de 1958 sur la M.T. et la Z.C. reconnaît qu'on peut avoir à tenir compte « pour la détermination de certaines lignes de base, des intérêts économiques propres à la région considérée » (128). La Conférence avait d'ailleurs adopté, le 26 avril 1958, une résolution sur les situations spéciales des Etats « dont la population est essentiellement tributaire des pêcheries côtières pour sa subsistance ou son développement économique » ou « dont la population côtière tire principalement du produit des pêcheries côtières les protéines animales de son alimentation » (129). Dans son arrêt du 24 juillet 1974 sur la compétence en matière de pêcheries (G.B./Islande) la C.I.J. ne

au développement de la flore et de la faune océaniques ; c'est ainsi que la terre fertilise sans cesse les océans. Un biologiste américain réputé, M. Marr, a calculé qu'en 1947, le Mississippi a déversé, par jour, dans la mer, 141 000 tonnes de phosphates solubles, et cet auteur en conclut que l'utilisation des ressources biologiques de la mer est le seul moyen qu'on possède de compenser ces déperditions... On estime que les fleuves péruviens déversent chaque année dans l'océan Pacifique quelque 500 millions de tonnes de limons et, de la sorte, contribuent substantiellement à la vie des plantes marines. En outre, le guano répandu en mer par les oiseaux qui peuplent le littoral péruvien (30 millions) représente annuellement quelque 200 000 tonnes d'engrais naturel à haute teneur d'azote. Les oiseaux se nourrissent d'anchois qui abondent dans ces zones. La richesse en poissons de la mer située au large de son littoral, apporte au Pérou une compensation à l'aridité de ses régions côtières. Il existe un état d'équilibre dynamique en ce qui concerne les différentes espèces de flore et de faune de ces côtes. Si le plancton dont se nourrissent les anchois venait à diminuer par suite d'une modification matérielle du milieu, un grand nombre d'anchois disparaîtrait ; cela provoquerait, à son tour, une forte mortalité ou une forte émigration vers le sud des oiseaux producteurs de guano, parce qu'ils seraient ainsi privés de leur alimentation naturelle... A la lumière de ces faits, il est indéniable que l'Etat riverain est le plus qualifié pour revendiquer les ressources des mers proches de son littoral » (Conf. 1958, 3^e com., vol. V, doc. A Conf. 13/14, p. 6 à 8, délégué du Pérou).

(126) A. Piquemal, *Le fond des mers, patrimoine commun de l'humanité*, Nice, 1973, p. 55. Voir aussi R.J. Dupuy et A. Piquemal, rapport in *Actualités du droit de la mer*, op. cit., p. 139 et suiv.

(127) Arrêt de 1951, déjà cité, p. 133.

(128) Art. 4, § 4.

(129) Doc. off., vol. II, p. 163.

peut que constater : « Il est hors de doute que l'Islande est exceptionnellement tributaire de ses pêcheries » (130).

Le professeur Quéneudec écrit à propos de ces textes :

« Ces précédents montrent que le droit international ne refuse pas de prendre en considération l'existence de liens étroits de dépendance entre une population côtière et les ressources biologiques de la mer pour conférer des droits spéciaux à l'Etat côtier. Mais il ne semble pas que l'on puisse se fonder sur des situations exceptionnelles pour établir une norme de portée générale » (131).

Cependant, il ne convient pas de réduire le principe de l'« unité biologique » à l'ancienne théorie de l'« intérêt vital » ou des « besoins vitaux », souvent invoquée par un pays comme l'Islande. Lorsque le délégué chilien déclare au C.F.M. qu'« il y a un lien indissoluble entre la terre, l'homme et la mer, entre le développement économique et les vastes ressources de l'Océan », le concept de l'« adjacence écologique » revêt une valeur d'explication globale du phénomène de l'extension unilatérale des emprises riveraines des Etats (132).

En effet, cela correspond à l'émergence dans le droit, de plus en plus sensible, des exigences écologiques tout autant qu'économiques. L'unité du milieu, sa solidarité avec la terre habitée, l'urgence d'un aménagement effectif de l'activité humaine qui le menace par une exploitation « désordonnée » (non véritablement soumise à un ordre social organiquement défini et matériellement impératif), la « régionalisation » des politiques, le développement des droits locaux, tout contribue à l'intervention pertinente de notions, qui, comme jadis le P.C., ont fait l'objet d'études scientifiques poussées et dont les Etats doivent être en mesure d'utiliser les résultats au stade actuel de coopération internationale. C'est ainsi que les projets en cours sur la juridiction économique des Etats côtiers englobent non seulement des droits d'exploitation, issus de la zone de P.C. et de zones de pêche réservée, mais aussi des compétences en matière de conservation des richesses biologiques, en matière de lutte contre la pollution ou autres atteintes au milieu marin et en matière de recherche scientifique (133).

Ainsi, dans leur « philosophie même », les zones économiques ou patrimoniales correspondent à l'idée d'une « adjacence écologique » qui implique une conception régionale du droit de la mer. L'évolution n'est qu'amorcée mais le sens du développement des idées, dans ce domaine, révèle des orientations qu'il sera difficile de vouloir infléchir. La présence de formations insulaires dans le milieu marin adjacent au territoire des Etats, lequel peut être parfois exclusivement composé d'îles, stimule et intensifie de tels rapports de systèmes entre la terre, l'homme et la mer.

(130) *Recueil*, 1974, p. 26.

(131) *Loc. cit.*, p. 331.

(132) C.F.M., 48^e séance, 16 mars 1971, rapport p. 40.

(133) Voir l'article de J.P. Quéneudec, déjà cité, p. 332 et suiv. ; nos développements, *infra*, deuxième partie.

§ III. - Les problèmes posés par les espaces maritimes insulaires

Les accidents du relief maritime que constituent les îles posent de multiples et complexes problèmes du point de vue de la détermination et de la délimitation des espaces maritimes adjacents. Dans la section précédente, on a déjà rencontré des hypothèses d'utilisation de la notion d'adjacence à l'appui des prétentions de l'Etat côtier sur des îles voisines de son territoire, bien que situées en dehors de sa M.T., et formant avec lui une « unité géographique ». De telles acquisitions sont susceptibles d'influer sur le tracé des frontières maritimes de l'Etat côtier dans des proportions qui sont loin d'être négligeables (134).

Cependant, la création récente de vastes emprises côtières devrait considérablement « revaloriser » les îles, qu'elles se situent à proximité des côtes, comme dans le cas qu'on vient d'évoquer, ou en plein océan. L'attribution automatique d'une emprise de largeur maximale à tout élément insulaire émergeant au-dessus des flots confinerait à l'absurde. Le C.F.M. et la Troisième Conférence se sont efforcés d'établir des critères d'attribution plus restrictifs, contribuant ainsi à clarifier la notion d'île en droit international maritime et à préciser les facteurs concourants aux rapports d'adjacence entre la terre et la mer : l'adjacence ne joue pas en faveur de toute terre émergée mais manifeste la force attractive d'un « territoire » habité et gouverné (A).

Le phénomène géographique des « chapelets » d'îles accentue de tels rapports d'attraction des espaces marins autour des terres émergées jusqu'à en favoriser l'intégration en un seul et même territoire lorsque les conditions historiques et politiques se trouvent réunies à cet effet. L'ampleur des espaces marins concernés par les revendications des Etats-archipels a suscité des tentatives de définition, donc de limitation, de la notion d'archipel dont l'efficacité, en termes de rapports d'adjacence, aboutit à l'intégration dans les eaux « intérieures » des Etats de vastes régions de haute mer, avec toutes les conséquences que cela suppose du point de vue de la navigation maritime internationale, notamment (B).

A. — L'ATTRIBUTION D'UNE EMPRISE MARITIME AUX ILES.

Du point de vue géographique, l'île constitue une formation de terre ferme émergée en permanence au-dessus des flots et subissant l'influence du climat océanique sur la totalité de sa surface, ce qui la distingue des continents (en ce sens, l'Australie est un continent). Pour l'essentiel, les juristes ont pu longtemps s'en tenir à cette conception banale, sous réserve de préciser quelque peu les conditions de « naturalité » de l'élévation du sol considérée (afin d'exclure les îles artificielles) et d'émersion (pour éliminer les éléments terrestres

(134) Sur l'influence des îles dans le tracé des lignes de base et dans les conflits de délimitation des espaces marins entre Etats voisins ou se faisant face, voir notre ouvrage sur *Les frontières maritimes...*, op. cit., p. 66 et p. 104.

n'émergeant pas à marée haute) (135). Ces critères simples ont suffi pour accorder aux îles ainsi caractérisées une mer territoriale d'abord, un plateau continental ensuite (136).

Le mouvement d'extension des emprises nationales sur la mer devait remettre en cause ce conformisme. En effet, les îles, dans ce nouveau contexte, apparaissent comme des facteurs déterminants du « partage des océans » à l'ordre du jour (137). « C'est la terre qui confère à l'Etat côtier un droit sur les eaux qui baignent ses côtes » (138). On peut à juste titre redouter les conséquences qu'entraînerait l'application automatique de ce principe à toute élévation du sol marin présentant peu ou prou les traits de l'île « géographique ».

Au Comité des fonds marins comme à la Troisième Conférence, la question des îles s'est posée dans toute sa complexité. Outre la situation des archipels au regard des frontières maritimes, la création d'une « zone économique exclusive » a suscité, de la part de certaines délégations, des propositions nouvelles touchant les conditions à imposer aux îles pour leur reconnaître le bénéfice de droits économiques (139). Elles concernent essentiellement la superficie, la situation, le peuplement et le pouvoir politique. Pour l'essentiel, on veut éviter l'octroi d'une emprise comparable à celle des pays côtiers continentaux ou insulaires (grandes îles, archipels) à des formations insulaires mineures, dépeuplées, dépourvues de vie économique ou d'habitat permanent, ou, ce qui est plus singulier, placée sous la souveraineté d'« une puissance étrangère ou coloniale ». Les lignes de force des négociations actuelles font apparaître, d'une part, le main-

(135) « Une île est une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute » (art. 10 de la Conv. de Genève de 1958 sur la M.T. et la Z.C.).

(136) « La mer territoriale d'une île est mesurée conformément aux présents articles » (*ibid.*). « ...l'expression « plateau continental » est utilisée pour désigner... le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines analogues qui sont adjacentes aux côtes des îles » (art. premier de la Conv. sur le P.C.).

(137) L'ambassadeur A. Pardo indiquait que « si la juridiction sur un espace marin de 200 milles de large pouvait être fondée sur la possession d'îles inhabitées, très éloignées ou de superficie minime, l'efficacité de l'administration internationale serait gravement battue en brèche ». Il demandait donc « un article disposant que la largeur de juridiction sur l'espace marin qui pourrait être fondée sur la possession d'îles sera examinée en priorité dans le cadre des institutions internationales ». De même, il invitait les gouvernements à abandonner « nombre de récifs, rochers, bancs de sable et îles,... en don ou en prêt » aux institutions de la zone internationale afin de servir à la recherche scientifique et de sanctuaires pour les animaux aquatiques menacés (Comité des fonds marins, 23 mars 1971, comptes rendus analytiques, A/AC. 138/SR. 56, p. 177-178).

(138) C.I.J., *Affaire des pêcheries*, arrêt, *Recueil*, 1951, p. 133.

(139) On peut citer dans ce sens : Déclaration de l'O.U.A. sur les questions relatives au droit de la mer, du 2 juillet 1973, reprise le 19 juillet 1974, partie B, § 5, doc. off. de la Conf., vol. 3, p. 73 ; Malte, avant-projet du 13 juillet 1973 sur la délimitation de la juridiction côtière, art. 11, § 2 et 3, doc. A/9021, vol. 3, p. 52 ; quatorze puissances, projet du 16 juillet 1973 sur la zone économique exclusive, article 12, *ibid.*, p. 105 ; Cameroun, Kenya, Madagascar, Tunisie et Turquie, projet sur le régime des îles, 19 juillet 1973, *ibid.*, p. 115 ; Roumanie, projet sur le régime des îles du 10 août 1973, *ibid.*, p. 124, repris et modifié dans le doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 53, doc. de la Conf., vol. 3, p. 264-265 ; Turquie, projet sur le régime des îles du 13 août 1974, *ibid.*, p. 266-267 (A/CONF. 62/C. 2/L. 55) ; quatorze puissances, projet sur le régime des îles, *ibid.*, p. 269 (A/CONF. 62/C. 2/L. 62, rev. 1).

tien des critères classiques, d'autre part, l'influence, au moins partielle, des nouvelles conditions exigées par certains gouvernements (140). On les étudiera tour à tour.

a) *Les critères classiques.*

La définition de 1958 reste la base des projets actuels. Elle met en œuvre deux critères spécifiquement géographiques : le caractère naturel de la formation et son émergence à marée haute. Certains Etats excluent tout autre élément de distinction qui, d'après eux, serait étranger au droit international (141).

Le caractère naturel de la formation insulaire :

L'exigence d'une « étendue naturelle de terre » n'a été expressément formulée qu'à la Conférence de 1958 sur le droit de la mer. La Conférence de codification de 1930 n'a pas discuté du problème des îles. Toutefois, le Rapport de la Deuxième Sous-Commission donnait une définition de l'île ne faisant pas état de cette condition. Le commentaire indiquait que « la définition du terme n'exclut pas les îles artificielles pourvu qu'il s'agisse de véritables fractions de territoire », c'est-à-dire, selon Gidel, qu'il y ait « incorporation véritable » et pas simplement « adhérence durable » au sol sous-marin (142). Mais ce critère de la « fraction de territoire » ne permet guère d'écarter que les engins flottants et ancrés sur le lit de la mer. Gidel suggère une classification des îles artificielles de nature à justifier ou à refuser selon les cas leur assimilation aux îles naturelles et leur attribution d'une mer territoriale. La première catégorie serait constituée par des îles, situées près des côtes, dans des eaux peu profondes, nées de l'accumulation et de l'aggrégation d'alluvions provoquées artificiellement par une intervention technique. Ces îles seraient assimilables sans difficulté « puisqu'elles sont le résultat d'une simple accélération dans l'accroissement spontané du territoire terrestre ». L'exemple de ces accumulations est fourni par les dépôts de dragages

(140) Le « Texte unique de négociation » élaboré par le Président de la Seconde Commission reproduit mot pour mot la définition de la Convention de 1958, citée *supra*. Le texte précise, en outre, que la M.T., la Z.C., le P.C. et la Z.E. des îles « sont déterminés conformément aux dispositions... applicables à d'autres étendues terrestres ». Toutefois, il prive de Z.E. ou de P.C., « les rochers ne se prêtant pas à l'habitation humaine ou à une vie économique » (art. 132 du document A/CONF. 62/W.P. 8/Part. II, du 7 mai 1975). Le terme « rocher » est équivoque : a-t-on voulu introduire dans la distinction un élément géologique ou bien la disposition peut-elle s'appliquer à tous les éléments insulaires présentant les caractères ci-dessus, qu'ils soient rochers, récifs ou îlots minuscules, isolés et déserts ? La même ambiguïté demeure dans le « projet de Convention officieux » de 1980 (A/CONF. 62/W.P. 10/Rev. 3), art. 121, § 3, p. 45.

(141) Ainsi, la Grèce a-t-elle vigoureusement défendu le *statu quo* : « Toute proposition tendant à diviser les droits de souveraineté territoriale dans le cas des îles selon des critères tels que la superficie, le chiffre de la population, la situation géographique et la configuration géologique ébranle la base même de l'ordre juridique international » (Comité, 13 juillet 1973, A/AC. 138/SC. 64, comptes rendus, p. 13).

(142) Voir Rapport François, annexe 2, p. 13. Les Pays-Bas et l'Allemagne avaient soutenu la thèse de l'assimilation pure et simple.

situés parfois au voisinage des grands ports (143). La seconde catégorie regroupe les îles édifiées artificiellement de toutes pièces en un point quelconque du milieu marin. Gidel ne leur attribue une M.T. que lorsqu'elles sont construites « à une telle distance des côtes que cette attribution ne réagit pas sur le tracé d'autres zones voisines de la mer territoriale ». Dans le cas inverse, la solution sera plus délicate et exigera un accord (144).

La C.D.I. a gardé dans ses travaux une orientation aussi libérale, sans trancher de façon nette la question des îles artificielles. Sa définition de l'île ne diffère pas sur ce point de celle de 1930. Le commentateur qui l'accompagne n'exclut expressément que les phares reposant sur une élévation n'ayant pas le caractère d'île et les installations techniques « érigées sur le lit de la mer comme les installations destinées à l'exploitation du plateau continental ». Ces dernières pourraient se voir attribuer, toutefois, une « zone de sécurité... par suite de leur extrême vulnérabilité » (145).

Ces dispositions ont fait l'objet de critiques à la Conférence de Genève sur plusieurs points. Une proposition des Etats-Unis, notamment, a été adoptée en Première Commission soulignant qu'une île est « une étendue naturelle de terre, etc. », car le texte de la C.D.I. « couvre les terres placées artificiellement au milieu de l'eau », ce qui « fournirait un prétexte pour étendre de façon peu souhaitable la mer territoriale et d'empiéter ainsi sur la liberté de la haute mer » (146). Cette précision est passée dans la Convention. Aucun projet, à l'heure actuelle, ne la remet en cause.

La nature du sol de l'île, au sens géologique du terme, a-t-elle une influence sur sa qualification et sur son statut maritime ? La question peut se poser à la lecture de certaines propositions esquissant une distinction entre l'île et le rocher du point de vue géologique ou géomorphologique (147). Ainsi, le projet d'articles sur le régime des îles de quatorze puissances parle-t-il d'« étendue naturelle de terre » pour les îles et les îlots et d'« élévation rocheuse naturelle de terrain » pour le rocher. Par ailleurs, l'octroi d'espaces marins côtiers à une île est subordonné entre autres conditions, à sa « configuration géographique » et à sa « structure géologique et géomorphologique ». En revanche, une autre disposition du même article entretient l'incertitude en stipulant qu'un Etat ne peut revendiquer la juridiction sur l'espace marin entourant « un îlot, un rocher ou un haut fond découvrant » faisant ainsi litière du critère géologique, pourtant introduit avec force dans les paragraphes précédents, au profit du critère de

(143) R.D. Hodgson, « Islands : Normals and Special Circumstances », in Actes de la 8^e Conférence de l'Institut du droit de la mer de l'Université de Rhode Island, 1973, spécialement p. 148.

(144) Gidel, tome 3, p. 679-684.

(145) Rapport de 1956, précité, p. 17-18.

(146) Doc. A/CONF.13/39, Conf. de Genève, Première Commission, p. 179 et p. 265.

(147) Notamment le projet de la Turquie (A/CONF. 62/C. 2/L. 55) et celui de l'Algérie, la Côte d'Ivoire, etc. (quatorze puissances), (CONF. 62/C. 2/L. 62/Rev. 1), précités.

la dimension et de la superficie (148). La même ambiguïté affecte, on l'a vu, l'article 132 du « Texte unique de négociation » du Président de la Seconde Commission (149). Cette orientation est nouvelle en droit maritime international. « Dès l'instant où un accident du relief maritime répond aux conditions (requis pour être regardé comme une île), affirme Gidel, la nature du sol... importe peu » (150). Cette opinion s'appuie sur la décision de Sir William Scott dans la célèbre *Affaire de « L'Anna »* dans laquelle le juge a déclaré : « Que ces îles soient composées de terre ou de roches solides, cela ne fait pas varier le droit de souveraineté, car ce droit ne dépend pas de la nature du sol » (151). Si la distinction ébauchée en fonction de la nature du sol devait s'imposer, il y aurait lieu de définir avec précision le critère applicable et, peut-être, d'en limiter les effets aux rochers de petite taille, afin d'éviter les confusions et les complications qui ne manqueraient pas de naître de son interprétation. Quoi qu'il en soit, la condition la plus fondamentale demeure celle de l'émersion.

L'émersion de l'élévation du sol :

La « *summa divisio* » au sein des phénomènes insulaires repose sur le critère de l'« émersion permanente à marée haute », tel qu'il a été élaboré lors des travaux préparatoires de la Conférence de La Haye de 1930. Certains Etats, dans leurs réponses avaient défendu d'autres facteurs : l'émersion semi-permanente aux marées basses (Etats-Unis, Japon, Estonie) ; l'impossibilité de pratiquer la navigation au-dessus de l'espace considéré (Roumanie) ; l'émersion au niveau de la carte marine (Allemagne). D'autres se contentaient d'envisager toutes les élévations du sol « qui ne sont pas constamment submergées » (Finlande, Norvège, Suède). En revanche, la Grande-Bretagne et les pays de l'Empire britannique soutenaient la thèse de l'émersion permanente à marée haute qui devait prévaloir (152). La C.D.I. reprit à son compte cet acquis, tout en le nuancant : l'émersion permanente à marée haute est « normalement » exigée dans son article 10. Le commentaire prévoit expressément la possibilité d'exceptions à la règle en raison de « circonstances anormales » qui ne sont pas autrement précisées (153). La Conférence de Genève fit grief à la Commission de ce tempérament apporté à la rigueur du principe. La proposition américaine, dont le premier alinéa est passé dans la Convention, exprime la condition d'émersion par les mots : « qui reste découverte à marée haute ». Le commentaire reproche à la version de la C.D.I. la contradiction des termes « normalement » et « d'une manière

(148) Article 2, § 4 du projet A/CONF. 62/C. 2/L. 62/Rev. 1, précité.

(149) Voir *supra*.

(150) Tome 3, p. 675-676.

(151) Affaire de « L'Anna », 1805, cité par Gidel, *ibid*.

(152) Bases, II, 52 et suiv., citées par Gidel, tome 3, p. 670-671. La Deuxième Sous-Commission adopte le texte ci-après : « Une île est une étendue de terre entourée par l'eau qui se trouve d'une manière permanente au-dessus de la marée haute ».

(153) Rapport de 1956, p. 17.

permanente » et propose de les supprimer, ce qui fut fait (154). Le texte ainsi adopté reste donc en retrait par rapport à celui de La Haye qui mentionnait explicitement le caractère permanent de l'émersion. Le verbe « reste » indique, tout de même, que cette condition, implicitement, a été maintenue.

Toutes les élévations du sol, quelle que soit leur nature (bancs, rochers, récifs, etc.), qui ne répondent pas à cette obligation ne sont pas considérées comme des îles et ne peuvent justifier l'attribution d'une M.T. ou de tout autre espace de juridiction côtière (155), qu'ils soient recouverts en permanence ou qu'ils soient découverts à marée basse, ou à marée haute à certaines périodes de l'année seulement. S'agissant des phares construits sur de tels promontoires, ils ne peuvent bénéficier du statut des îles : la condition d'émersion ne s'applique pas au phare mais à sa base (156).

Toutefois, ces éléments « infra-insulaires » peuvent, sous certaines conditions, servir de points d'appui à des lignes de base.

En revanche, toutes les éminences qui émergent à marée haute sont assimilées aux îles quelles que soient leur superficie, la nature du sol ou les possibilités d'habitation. Cette conséquence paraît abusive à Gidel pour qui la définition donnée à La Haye n'envisage que les « éléments minimum de la notion d'île ». A ces critères « nécessaires mais non suffisants », il convient d'ajouter des conditions supplémentaires (157). Ce complément de définition apparaît, aujourd'hui, d'autant plus indispensable qu'il ne s'agit plus uniquement d'octroyer au moindre petit îlot une M.T. de 3 milles marins, au maximum, mais un espace marin qui peut atteindre, et parfois dépasser 200 milles marins (158).

(154) « Puisqu'il n'y a pas de doctrine reconnue par les Etats en ce qui concerne les effets de marées exceptionnellement fortes, ou exceptionnellement faibles, ou les effets des marées saisonnières sur le statut des îles, ces expressions devraient être supprimées », proposition des U.S.A., 1958, déjà citée.

(155) Le projet des quatorze puissances déposé à la session de Caracas (Algérie, Côte d'Ivoire, etc.), déjà cité, prévoit, toutefois, qu'il peut être établi autour d'un « haut fond découvrant », une zone de sécurité « d'une largeur raisonnable » (art. 2, § 5). La justification d'une telle attribution n'apparaît pas puisque les zones de sécurité servent à protéger ordinairement des installations fragiles et qu'on les refuse même aux phares.

(156) Gidel, *ibid.*, p. 679 ; C.D.I., Rapport, p. 18 ; Cavaré, tome 2, p. 781.

(157) Gidel s'est rallié à l'opinion de la Grande-Bretagne pour exiger que l'île puisse, dans son état naturel, être effectivement occupée et utilisée. Sa définition complète était la suivante : « Une île est une élévation naturelle du sol maritime qui, entourée par l'eau, se trouve d'une manière permanente au-dessus de la marée haute et dont les conditions naturelles permettent la résidence stable de groupes humains organisés » (p. 684). Elle s'applique « *mutatis mutandis* » aux îles artificielles dont il avait reconnu, dans certains cas, la légitimité.

(158) A noter que Malte n'envisageait, par dérogation à la règle des 200 milles, de ne doter les îles de moins de 10 km² que d'une zone nationale de 12 milles (art. 11, § 3 de son projet). La Roumanie, pour sa part, n'attribue aux petites îles qu'une zone de sécurité ou d'« eaux territoriales » dont la largeur reste à fixer par accords (art. 2, § 4 de son second projet).

b) *Les conditions complémentaires.*

La plupart des modifications proposées à la définition de la Conférence de 1958 ont pour objectif « de créer des catégories spécifiques d'îles auxquelles serait attribué un espace marin approprié » (159). Les critères avancés sont de nature assez diverse et de valeur inégale. Leur formulation est assez variable et, dans l'ensemble manque de rigueur et de précision. Les conséquences qui en sont tirées ne sont pas toujours admissibles sur un plan général dans la mesure où elles répondent, le plus souvent, aux intérêts particuliers des auteurs des projets. Pour éviter de trop fréquents recoupements, on les étudiera en quatre rubriques (superficie, situation, peuplement, pouvoir politique) avant d'en faire la critique.

La superficie :

Pour éviter d'englober dans la même définition l'Etat insulaire et la moindre pointe rocheuse, la fixation d'un chiffre de superficie pourrait servir de critère de distinction entre l'île d'une part et l'îlot d'autre part. Tous les projets concernant la modification du *statu quo* mettent la superficie en tête des conditions nouvelles qu'ils proposent. Cependant, le critère, la plupart du temps n'est pas autrement précisé. Ainsi le document présenté à Caracas par l'Algérie et treize autres pays se borne-t-il à indiquer qu'une île est « une vaste étendue naturelle » alors que l'îlot serait « une plus petite étendue » (160). En revanche, le projet maltais stipulait qu'une île doit avoir au minimum « une superficie supérieure à un kilomètre carré », les îlots représentant une étendue inférieure à ce chiffre. S'agissant de l'espace marin que peut revendiquer un Etat à l'extérieur de la zone enfermée par un atoll, les dispositions varient en fonction de la superficie : si les îlots ne dépassent pas ensemble 1 km², aucune emprise ne peut être accordée ; entre 1 et 10 km², l'Etat a droit à une zone de 12 milles autour de son atoll ; au-delà de 10 km², l'espace marin de l'atoll doit faire l'objet d'un accord (161).

La Roumanie a repris le critère du kilomètre carré pour distinguer les îles des îlots. Mais, elle affine sa classification par la création d'une catégorie intermédiaire : les « îles analogues aux îlots ». Ces îles ont une superficie supérieure à 1 km² mais ne sont pas habitables en permanence ou n'ont pas de viabilité socio-économique. Tout le système repose donc sur le cumul des critères de superficie et de viabilité (162). La Turquie, quant à elle, dénie le droit à une île d'établir sa Z.E. ou son P.C. lorsqu'elle se trouve située sur le P.C. ou dans la Z.E. d'un Etat étranger « à moins qu'elle ne comporte au moins un dixième de la superficie terrestre et de la population de l'Etat auquel elle appartient ». Cette règle correspond étroitement aux inté-

(159) Déclaration du délégué de la Colombie, M. Gori, à Caracas, doc. off. de la Conf., vol. 2, p. 314.

(160) Doc. off. de la Conf., vol. 3, p. 269, déjà cité.

(161) A/9021, vol. 3, art. 1 et 14, p. 47 et 52.

(162) Doc. off. de la Conf., vol. 3, p. 264.

rêts de la Turquie dans le contexte de son conflit avec la Grèce à propos des problèmes de délimitation en mer Egée. Elle met en œuvre le triple critère de la superficie, de la situation et de la population (163).

Certains auteurs admettent également l'introduction du facteur de superficie pour éviter un démembrement trop important des espaces marins au seul bénéfice des pays possesseurs de formations insulaires mineures. Ainsi, le géographe du Département d'Etat américain, R.D. Hodgson a suggéré une classification en quatre catégories : les rochers (moins de 0,01 mille carré) qui ne peuvent servir que de bases à des installations techniques (phares) ; les îlots (entre 0,01 et 1 mille carré) qui ne peuvent porter une population stable et organisée ; les petites îles (entre 1 et 1 000 milles carrés) qui sont propres à l'habitation et à la formation de petits Etats insulaires (Samoa occidental, Nauru, Tonga) ; enfin les grandes îles (au-delà de 1 000 milles carrés) qui présentent toutes les caractéristiques d'un continent (164). L'attribution d'une emprise propre à ceux des îlots qui ne constituent pas eux-mêmes un Etat insulaire, aussi petits soient-ils, pourrait dépendre de l'application des autres conditions et notamment de sa situation par rapport aux côtes les plus proches.

La situation :

On peut caractériser la situation géographique d'une île par deux éléments étroitement associés : d'abord, sa position dans l'une des trois zones maritimes existantes : — zone nationale de son propre Etat ; — zone nationale d'un Etat autre que le sien ; — « zone internationale » ; ensuite, dans l'une quelconque de ces zones, le rapport de proximité établi entre l'île et les limites côtières environnantes (intérieures, latérales, extérieures). Les solutions adoptées varient donc en fonction de ces deux paramètres, sans préjudice de l'interférence d'un ou plusieurs autres critères examinés par ailleurs. Ainsi, sommes-nous en présence d'une problématique fort complexe dans laquelle chaque situation se présente comme un cas d'espèce appelant un traitement original. Le débat porte surtout sur la question de savoir si de telles hypothèses exigent l'élaboration de règles particulières, les îles étant considérées comme des « circonstances spéciales » justiciables d'un régime dérogatoire, ou si l'application du droit commun en matière de lignes de base ou de délimitation suffit à résoudre les conflits de façon équitable pour les parties en cause, en tous lieux.

D'une manière générale, les projets gouvernementaux apportent

(163) *Ibid.*, p. 266. Notons, cependant, que l'adoption des critères proposés par la Turquie ôterait en pratique tout droit à une Z.E. aux îles de Corse (moins de 10 % de la superficie métropolitaine), de Sardaigne et de Sicile (moins de 10 % de la population italienne), pour ne citer que des exemples méditerranéens.

(164) Article précité, p. 150-151 ; A. de Lapradelle avait, en vain, demandé à l'Institut de D.I. de réduire de 6 à 3 milles la largeur de la M.T. des îles de faible superficie, ne pouvant admettre « que l'accessoire dépasse le principal » dans les cas où la M.T. serait plus vaste que l'île elle-même (*Ann.*, t. 33, I, p. 79). Pour Gidel, refuser la qualité d'île aux éléments émergés « de surface infime » est une position « d'ordre pratique et de bon sens » (*op. cit.*, p. 674).

peu de clarté sur cette délicate question. Quelques orientations semblent pouvoir, cependant, s'imposer dans la mesure où elles correspondent à une pratique déjà établie. Ainsi, la « proximité du territoire principal » de l'Etat propriétaire de l'île est requise de façon quasi unanime pour que cette île puisse jouir d'une quelconque emprise maritime, certaines textes s'en tenant, d'ailleurs, à cette seule exigence (165).

En revanche, la présence de l'île « à l'intérieur ou à proximité » de l'emprise économique (P.C. ou Z.E.) d'un Etat étranger constitue pour celle-ci un handicap sérieux : en principe, elle sera privée de toute zone d'exploitation à moins de remplir des conditions d'importance suffisantes (166). Dans ce cas, le problème des limites de l'emprise qui pourrait lui être affectée serait réglé, le plus souvent par voie d'accords, en fonction du principe d'équité ou dans le cadre d'un aménagement régional des frontières (167).

Pour les îles situées plus loin de la côte ou en dehors des P.C. et Z.E., on envisage plus facilement de les doter d'une emprise spécifique à condition qu'elles ne soient pas minuscules et qu'il n'en résulte pas un empiètement sur les droits des Etats voisins ou limitrophes ou une restriction trop substantielle du « patrimoine commun de l'humanité ». Le recours aux procédés conventionnels est encore vivement préconisé pour fixer le périmètre de tels espaces marins insulaires (168). L'Etat côtier, de toute manière, semble pouvoir bénéficier d'une « rallonge » de son emprise nationale chaque fois qu'il pourra justifier le recul de sa limite extérieure par la présence d'îles ou d'îlots, plus ou moins déserts ou utilisables, à une portée raisonnable de celle-ci. De telles prétentions soulèvent des contestations vigoureuses lorsque la limite latérale se trouve modifiée de cette façon. Le critère de peuplement offre alors un argument de poids.

Le peuplement :

Les espaces marins sont traditionnellement liés à l'existence d'un territoire. Selon ce principe, les Conventions de Genève ont reconnu aux îles non seulement une M.T. mais aussi un P.C. (169). La prépon-

(165) C'est le cas de la résolution de l'O.U.A. (précitée) ; le second projet des « quatorze puissances » fait une distinction entre les « îles adjacentes » et les « îles non adjacentes » fondée sur la notion de « proximité » qui n'est pas autrement précisée (art. 1^{er}).

(166) La Roumanie et la Turquie ont proposé à cet égard les règles les plus rigides (projets précités).

(167) Position ferme des quatorze puissances et de la Turquie (contre la Grèce notamment).

(168) Voir les projets de Malte et de la Roumanie. La solution s'inspire des règles touchant la limite extérieure de la M.T. en cas de présence d'îles côtières.

(169) Certains auteurs anciens étaient hostiles à une telle solution. A. de Lapradelle estimait que « si une île ou rocher n'est pas utilisable, il serait excessif de l'entourer d'une mer territoriale identique à celle des côtes » (*Ann. I.D.I.*, précité, p. 79). Gidel, écrivait de son côté : « Le territoire maritime est sans doute une dépendance du territoire terrestre ; mais il faut que ce territoire terrestre soit ou effectivement utilisé ou susceptible de l'être » (p. 674). Son exigence que « les conditions naturelles permettent la résidence stable de groupes humains organisés » rejoint singulièrement les préoccupations actuelles.

dérance des intérêts économiques dans le droit des emprises côtières a déterminé une évolution des conceptions à cet égard : la notion de Z.E., comme on l'a vu plus haut, traduit la prise en compte des « intérêts et des besoins de la population » dans la perspective du développement du pays. Pour de nombreux Etats, d'Afrique notamment, les droits sur le P.C., totalement intégré à la Z.E., sont envisagés en fonction de cette nouvelle optique (170).

Ces conceptions devaient affecter le statut maritime des îles. En effet, diverses conditions concernant l'implantation et les qualités du peuplement émaillent la plupart des projet sur les espaces marins insulaires. A première vue, on pourrait estimer que ces considérations fassent double emploi avec le critère de superficie (171). En réalité, d'autres facteurs entrent en jeu : nature géologique du sol, réunion de conditions naturelles de vie (végétation, espèces biologiques terrestres ou aquatiques, climat favorable), situation de l'île par rapport aux terres habitées les plus proches, utilité de l'île (route de navigation, pêche, richesses des fonds marins et du sous-sol), etc., autant d'éléments capables d'influer sur la présence d'un groupement humain sur une île. L'habitabilité ne dépend donc pas uniquement de la taille et de l'étendue.

Les propositions qui ont été émises à ce sujet au Comité des fonds marins ne se montraient pas très exigeantes : la présence, plus ou moins permanente, d'un peuplement sur une île permet de lui attribuer un espace marin comparable à celui d'une côte continentale. N'en sont privées que les îles désertes ou inaptes à porter une population sédentaire (172). En revanche, les textes présentés à la Conférence contiennent des dispositions beaucoup plus restrictives marquant ainsi un durcissement à l'égard des Etats côtiers possesseurs d'îles d'importance variable et plus ou moins éloignées de leurs côtes. Le critère du peuplement s'est donc affiné et s'exprime dans des termes plus précis. Il est désormais question de moduler l'emprise maritime des îles en fonction du « chiffre élevé ou non de la population », du caractère permanent et sédentaire du peuplement, de son degré d'organisation sociale, des intérêts et des besoins de la population, etc. (173). La Turquie, adaptant étroitement le critère du peuplement à ses intérêts directs en mer Egée, subordonne l'octroi d'une zone maritime (P.C. ou Z.E.) à la présence d'un dixième de la popu-

(170) Il est significatif que la résolution de l'O.U.A. ait affirmé la nécessité de réduire les droits économiques des pays côtiers possesseurs d'îles plus ou moins adjacentes. L'influence des pays sans littoral a été déterminante dans cette position, associée à l'hostilité aux pays « qui ont eu l'occasion d'étendre leurs pouvoirs sur un grand nombre d'îles » (M. Kedadi, Tunisie, doc. off., vol. 2, p. 322). Le projet A/CONF. 62/C. 2/L. 62, traduit cette orientation commune à ces quatorze co-signataires africains.

(171) A. de Lapradelle, notamment, assimilait la superficie et le caractère utilisable de l'île. Gidel a une conception plus globale et plus rigoureuse.

(172) Voir projets précités (doc. A/9021, vol. 3).

(173) Outre les propositions déjà citées, voir le débat sur le point 19, en Deuxième Commission, à Caracas, doc. off., vol. 2, à partir de la page 311.

lation nationale sur l'île (174). D'une façon générale, l'île doit répondre, en plus du simple critère d'habitabilité, à la condition plus complexe de « viabilité économique et sociale » (175). Ces tentatives conduisent implicitement à rapprocher le plus possible le statut de l'île « côtière » de celui de l'Etat insulaire lui-même : l'exigence d'une authentique collectivité humaine présentant un degré suffisant d'individualité économique pour que ses intérêts ne soient pas confondus avec ceux du territoire principal : il s'agit donc d'éliminer dans toute la mesure du possible les îles « prétextes ». On ne doit donc pas s'étonner que des précautions soient prises, dans le climat « post-colonialiste » qui préside actuellement à toutes les réunions organisées dans le cadre des N.U., pour évincer toutes les prétentions des Etats qui ont conservé jusqu'à ce jour quelques possessions « outre-mer », principalement des îles...

L'indépendance du pouvoir politique :

Entre autres conditions à caractère politique (176), l'attribution d'une emprise maritime à une île dépend, selon de nombreuses propositions, de la nature du pouvoir politique qui l'administre. Cette restriction vise essentiellement les îles qui demeurent placées sous l'autorité d'une puissance coloniale, en application du principe établi par les projets de création d'une « zone économique exclusive » (177). Comme on l'a vu, cette mesure tend à imposer le respect du principe de décolonisation dans la communauté internationale (178) et à garantir la finalité de la Z.E. spécialement conçue pour contribuer au développement des populations côtières des pays sous-industrialisés et non pour fournir aux puissances développées un surcroît de profit. Certains pays entendent soumettre à cette règle les territoires placés

(174) Cette règle touche directement le problème des îles assises sur le P.C. d'un autre Etat et vise à exclure toute négociation sur les limites pour les îles d'importance mineure.

(175) Voir notamment les projets de la Roumanie et des « quatorze puissances », précités. On pourrait éventuellement faire de la « vie économique » un critère autonome par rapport à l'exigence du peuplement. Dans les projets, cependant, les deux sont souvent liés, la viabilité économique étant présentée comme une qualité requise à l'égard de la population insulaire considérée.

(176) On sait que les conditions imposées aux îles pour obtenir une emprise côtière normale ne concernent pas les Etats insulaires et les Etats archipels mais n'affectent que les îles appartenant à un Etat côtier.

(177) Le projet initial du Kenya, article XI, disposait : « Aucun territoire sous domination ou autorité étrangère n'aura le droit à une zone économique » (doc. A/8721, p. 197). La règle fut reprise dans le document des « quatorze puissances africaines » sur la Z.E., art. XI (doc. A/9021, vol. 3, p. 105) dans une formule plus large.

(178) Pour M. Castaneda (Mexique) : « Le principe de la non-reconnaissance de la domination coloniale devrait être consacré aussi universellement que l'est celui de la non-reconnaissance du droit d'acquérir un territoire par la force » (doc. off., Caracas, vol. 2, p. 323). Le document A/CONF. 62/C. 2/L. 30 vise « un territoire dont le peuple n'a pas accédé à une pleine indépendance ni à quelque autre régime d'autonomie à la suite d'un acte d'auto-détermination accompli sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies » (*ibid.*, vol. 3, p. 244). Le délégué de la France, M. Quéneudec, devait s'interroger, à ce propos, sur les droits des territoires qui n'accèderaient pas à l'indépendance « sous les auspices » de l'O.N.U. (*ibid.*, vol. 2, p. 321).

« sous domination étrangère ou sous régime raciste » (179), soulignant ainsi, qu'on le veuille ou non, le caractère de sanction internationale attaché à un tel principe utilisé dans un contexte plus large que celui de la seule décolonisation (180).

Deux orientations majeures se dégagent des textes et des déclarations ayant trait à cette catégorie de territoires. D'abord, il est exclu que les nations étrangères puissent exercer à leur profit et avantage les droits qui sont attachés aux îles qu'elles contrôlent, ou porter atteinte à ces droits d'une manière quelconque (181). Parallèlement, ces droits sont restitués aux habitants de ces îles à qui ils appartiennent en propre et qui ont vocation à les utiliser à leur avantage exclusif et en fonction de leurs besoins et intérêts spécifiques.

Reste une question en suspens, celle du moment auquel l'emprise côtière devra être reconnue aux îles soumises à occupation étrangère. Un groupe de pays latino-américains, auxquels se sont joints le Maroc et la Libye, exigent que tous les droits maritimes du territoire ne puissent pas être invoqués « tant qu'il n'est pas mis fin à cette situation », c'est-à-dire tant que l'indépendance n'est pas effectivement acquise (182). D'autres estiment, en revanche, que priver les territoires et îles occupés par d'autres puissances de droits économiques dans la mer adjacente compromettra davantage les intérêts des populations intéressés. « La meilleure solution, pour le représentant de la Nouvelle-Zélande, est que le territoire sous domination coloniale ou étrangère conserve la même zone économique et le même plateau continental que tout autre territoire et que l'utilisation rationnelle de leurs ressources soit garantie... Toute tentative de la part d'une puissance administrante pour utiliser à son profit les droits que possèdent les habitants d'un territoire... pourrait faire l'objet d'un recours devant le tribunal créé dans le cadre de la nouvelle convention » (183). Le projet de la Turquie, d'autre part, prévoit de confier la gestion des espaces côtiers des îles dont les habitants seraient

(179) Article 5 du document A/CONF. 62/C. 2/L. 62, Rev. 1, Puissances africaines, déjà cité ; paragraphe 10 de la déclaration de l'O.U.A. du 19 juillet 1974, déjà citée.

(180) M. Listre (Argentine) a demandé, dans ce sens, que « la Conférence laisse de côté les intérêts de ceux qui tentent de perpétuer une domination ou une occupation coloniale illégale... Ces intérêts... ont été condamnés par la majorité des membres de la communauté internationale... La Conférence doit... empêcher les puissances coloniales ou occupantes d'ajouter encore aux intérêts illégitimes qu'elles possèdent dans les îles et territoires en question » (*ibid.*, vol. 2, p. 318).

(181) La nature de ces droits est exprimée de façon variable. La plupart des propositions visent les droits d'exploitation économique de la Z.E. et du P.C. (par ex. doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 30, Fidji, Nouvelle-Zélande, Samoa occid., Tonga, vol. 3, p. 244). D'autres veulent englober l'ensemble des droits maritimes contenus dans la future Convention (doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 58, Argentine, Bolivie, etc., vol. 3, p. 268).

(182) Projet de l'Argentine et autres, précité ci-dessus.

(183) Déclaration de M. Templeton, Caracas, vol. 2, p. 312.

empêchés de les exploiter à leur seul profit, à l'Autorité internationale des fonds marins (184).

Le problème n'a pas reçu de véritable solution dans le « Texte unique de négociation » élaboré à l'issue de la session de Genève (printemps 1975). Il est prévu que les droits attribués aux habitants des îles ne pourront pas être exercés en cas de conflit « au sujet de la souveraineté d'un territoire sous occupation étrangère ou domination coloniale », tant que le différend ne sera pas tranché (185). Faut-il entendre par là qu'à défaut d'une telle circonstance, à supposer d'en connaître le critère au plan international, la puissance occupante puisse entreprendre l'exploitation de l'espace marin des îles au bénéfice de leurs habitants et avec leur collaboration ? Autrement, comment envisager une utilisation des espaces marins par les habitants sans l'aide de la nation administrante du territoire et sans son soutien ? L'interdiction de toute utilisation de l'emprise côtière des îles, pour autant qu'elle soit applicable, ne devrait-elle pas favoriser principalement les entreprises des Etats tiers et accroître les difficultés de ces territoires étroits et isolés qui ont leur place parmi les « pays géographiquement désavantagés » ? Autant d'interrogations jusqu'à ce jour sans réponse !

— L'ensemble de ces propositions sur le régime des îles (superficie, peuplement, situation, pouvoir politique) présente l'inconvénient d'une très grande complexité et d'une épaisse confusion. Aucun critère simple, objectif, maniable et efficace ne s'en dégage clairement. Le grief fondamental qu'on peut lui adresser c'est de faire un usage arbitraire et discriminatoire du principe de la souveraineté territoriale sur lequel repose toute la théorie des compétences côtières. De nombreuses délégations (186) n'ont pas manqué de souligner qu'il est pour le moins illogique de revendiquer les prérogatives les plus larges pour la généralité des pays côtiers, et plus particulièrement pour les Etats insulaires et les Etats-archipels, et de refuser le moindre droit à des îles dont la superficie de certaines n'est pas inférieure à celle de certains Etats continentaux ou insulaires et dont le dépeuplement n'est pas différent de celui de certaines côtes continentales désér-

(184) Article 3, § 1 du doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 55, précité. A noter le tableau récapitulatif de la situation internationale et diplomatique de toutes les îles, classées par ordre alphabétique, dressé par J.H.W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, vol. 3, « State Territory », p. 29-46.

(185) A/CONF. 62/WP. 8/Part. II, déjà cité, article 136, p. 59. Cette disposition a fait l'objet d'intenses négociations au sein de la Conférence. Le compromis relatif intervenu entre les pays du Tiers Monde et des nations, telles la France, qui détiennent des territoires outre-mer, s'est traduit par une modification du statut de cette stipulation à l'intérieur même du projet d'articles. Le texte de l'article 136 est devenu une « disposition transitoire » mise à part du corps des articles proposés et « reléguée » dans le « Texte de négociation composite officieux » après les « dispositions finales » du projet de traité général sur le droit de la mer. Voir le « Texte unique de négociation révisé » de 1976 (doc. off., vol. 5, p. 186) et le projet de Convention de 1980 (doc. A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3, p. 126) dans lequel ces règles sont placées sous le titre « Disposition transitoire ».

(186) Voir les déclarations des représentants de la France, du Royaume-Uni, du Canada, de la Grèce, etc. à la session de Caracas, vol. 2, p. 320, 322, 317, 319...

tiques ou polaires pourvues, sans difficulté, de vastes espaces maritimes adjacents.

Si l'on veut éviter les extensions abusives des emprises nationales, des critères quantitatifs applicables à toutes les côtes peuvent être forgés : l'étendue de l'emprise pourrait dépendre de la superficie du territoire, de la longueur de sa façade maritime, du nombre ou du niveau de vie de sa population, etc. Mais une telle orientation reste utopique. Du coup, la thèse adverse qui consiste à traiter les îles comme des continents conserve la cohérence d'un système dans lequel le territoire prime le peuple et qui évite, sous ce rapport, les discriminations arbitraires par l'affirmation du dogme de la souveraineté, de l'unité, de l'indivisibilité et de l'égalité des Etats, avec le refus, en corollaire, de toute ingérence étrangère (187).

La Convention future pourra-t-elle s'écarter de façon appréciable de ce cadre théorique classique ? Il n'est pas exclu qu'un aménagement et une adaptation du régime des îles puisse s'imposer, comme le suggère le Texte unique de négociation de la Deuxième Commission (188). Aucun bouleversement n'est à attendre pour autant. L'importance attachée aux formations insulaires du point de vue de l'attraction des espaces marins adjacents est encore plus nettement perceptible dans l'hypothèse des groupes d'îles et des archipels, les rapports d'adjacence ayant alors un effet multiplicateur.

B. — LA NOTION D'ARCHIPEL.

Les dictionnaires ne distinguent généralement pas la notion d'archipel de l'idée simple d'un « groupe d'îles » (189). Une approche plus

(187) Voir notamment les propositions de la Grèce : le projet A/AC. 138/SC. II/L. 29 et Corr. 1 (A/9021, vol. 3, p. 85) « fondé sur le droit international en vigueur, énonce le principe qu'une île, quels que soient la taille, la population ou l'emplacement, fait partie intégrante du territoire de l'Etat, que l'Etat soit uniquement composé d'îles ou que son territoire soit en partie rattaché au continent et partie insulaire... Les îles ne constituent pas une exception à la règle de l'intégrité territoriale » (M. Zotiades, Comptes rendus analytiques du C.F.M., séance du 19 juillet 1973, A/AC. 138/SC. II/SR. 67) ; doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 50, du 9 août 1974, doc. off. Conf., vol. 3, p. 263, rédigé dans le même esprit. La délégation française à Caracas a soutenu une opinion identique : « ... rien ne justifie juridiquement que l'on fasse une distinction entre les masses continentales et les îles, pour l'établissement de la zone où s'exerceraient les droits économiques... Néanmoins, si l'on jugeait nécessaire d'énoncer des règles expresses, il suffirait d'une disposition consacrant la norme fondamentale de la souveraineté de l'Etat sur tous ses territoires, y compris ses îles, et lui reconnaissant les droits qui en découlent » (déclaration de M. Quéneudec, doc. off. Conf., vol. 2, p. 321). Voir également le projet de l'Uruguay sur le régime des îles : doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 76, vol. 3, p. 275. Le projet de Fidji, la Nouvelle-Zélande, le Samoa occid. et Tonga (A/CONF. 62/C. 2/L. 30) dans sa partie A, déjà cité, ne s'écarte pas de cette option.

(188) On notera que le projet de Convention officieux de 1980 n'apporte pas de modification sensible au projet de 1975 que nous venons d'analyser. Voir son article 121 (document précité).

(189) Le Littré et le Robert s'en tiennent à cette acception banale. Le Larousse est plus explicite : « ensemble d'îles disposées en groupe sur une surface plus ou moins étendue » (vol. 1, 1965, p. 182). Le *Shorter Oxford English Dictionary* rend mieux compte de la réalité « maritime » de l'archipel : « any sea or sheet of water studded (like the Aegean) with many islands..., a group of islands » (1964, p. 93-94).

dynamique révèle les liens étroits existant entre la terre et la mer dans l'aire océanique occupée par l'archipel. Ce dernier apparaît donc comme une zone mixte formée tout à la fois de parcelles de terre émergée et des bras de mer qui les séparent. Cette réalité est bien traduite dans la définition de l'archipel adoptée par le Texte unique de négociation de la Troisième Conférence sur le droit de la mer : « un ensemble d'îles, y compris des parties d'îles, les eaux attenantes et autres éléments naturels qui ont les uns avec les autres des rapports si étroits que ces îles, eaux et autres éléments naturels forment intrinsèquement un tout géographique, économique et politique, ou ont historiquement été considérés comme tel » (190). La politique des « Etats-archipels » insiste fortement sur les aspects économiques, politiques et historiques concourant à faire de l'archipel une « unité organique » (191). Les exigences de la délimitation des espaces maritimes incitent à s'en tenir autant que possible à la seule réalité géographique.

Or, la géographie n'offre au juriste que des données approximatives. On peut admettre, au minimum, que l'archipel doit être composé de « trois ou plusieurs îles formant un ensemble » (192). Mais il faut ensuite décider si cet ensemble résulte de la seule proximité des îles les unes par rapport aux autres, auquel cas il faudra indiquer la meilleure méthode d'appréciation et d'évaluation de cette proximité. A moins de se déterminer en fonction de critères géomorphologiques : unité de la plate-forme continentale servant de socle à l'archipel ;

(190) Doc. A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1/Part II, article 118 (doc. off., vol. 5, 1976, p. 184). Cette définition est inchangée dans le projet de Convention de 1980 (art. 46, document précité, p. 16). Cette définition est directement reprise du projet d'articles sur les Etats-archipels présenté à la Conférence par Fidji, l'Indonésie, Maurice et les Philippines (doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 49, article 1^{er}, doc. off., vol. 3, p. 262). Le projet des Bahamas donne une définition semblable mais qui évite d'intégrer les « eaux attenantes » parmi les éléments naturels considérés (A/CONF. 62/C. 2/L. 70, *ibid.*, p. 273). M. Djalal (Indonésie) a signalé que l'adjonction des termes « eaux attenantes » avait pour but « de souligner le rôle unificateur des eaux » (doc. off., vol. 2, p. 291, n° 3).

(191) Sur l'historique des revendications des Etats-archipels voir l'étude du professeur O'Connell, « Mid-Ocean Archipelagos in International Law », *B.Y.I.L.*, 1971, vol. 45, p. 1-77. Egalement consulter : G. Marston, « International Law and « Mid-Ocean » Archipelagos », in *Annales d'études internationales*, 1973, vol. 4, p. 171-190 ; H.P. Rajan, « Towards codifications of archipelagos in international law », *Indian Journal of I.L.*, vol. 13, n° 3, 1973, p. 468-480 ; C.F. Amerasinghe, « The problem of archipelagos in the international Law of the sea », *I.C.L.Q.*, 1974, p. 539-575 ; D. Montaz, « La notion juridique d'archipel océanique », *Revue iranienne des relations internationales*, n° 5-6, hiver 1975-76, p. 77-88.

(192) L'exigence de trois îles au minimum fut d'abord formulée par la C.D.I. dans un rapport provisoire de 1954 (A/CN. 4/77, p. 12). On la retrouve, avec d'autres conditions, dans la proposition britannique au C.F.M., doc. A/AC. 138/SC. II/L. 44, in Rapport de 1973 (A/9021), vol. 3, p. 116. J. Evensen, dans son rapport sur les archipels, ne posait pas la règle des trois îles au minimum dans sa définition : « un archipel est une formation comprenant deux ou plusieurs îles (îlots ou rochers) et qui, géographiquement, peut être considéré comme un ensemble » (doc. A/CONF. 13/18, in doc. off. de la Conf. de 1958, vol. 1, p. 291). Outre le fait que le nombre de trois est nécessaire pour passer du « couple » au « groupe », on peut objecter que les rapports d'adjacence existant entre deux îles ne diffèrent pas de ceux qui peuvent unir une île et une côte continentale. La spécificité des relations archipélagiques ne serait donc visible qu'à partir de trois îles.

existence d'une barrière corallienne englobant ou reliant le groupe d'îles, etc. (193). Une telle approche est en vérité fort complexe et risque d'aboutir à des résultats aléatoires ou contradictoires sur un plan général. Mais elle n'est pas dénuée d'intérêt dans une étude au cas par cas. En ce sens, elle relève davantage du juge que du législateur (194).

Toute aussi incertaine, du point de vue géographique, la « *summa divisio* » entre « archipels côtiers » et « archipels océaniques » ne procède pas de critères indiscutables (195). Les discussions actuelles ont mis en lumière la situation singulière de l'archipel arctique canadien ou des îles helléniques qui ne s'apparentent ni au « chapelet d'îles » côtières pris en compte par le D.I.P. pour établir le tracé des lignes de base droites (196) ni à l'archipel situé en plein océan et, le plus souvent, constitutif du territoire d'un « Etat-archipel » (197).

On doit donc se tourner du côté des réalités politiques. Deux phénomènes majeurs sont alors à prendre en considération. D'abord la spécificité de l'Etat-archipel lui-même. Selon la définition du Projet de Convention de 1980, inspirée du projet des Etats-archipels lui-même, il s'agit d'« un Etat constitué entièrement par un ou plusieurs archipels et éventuellement d'autres îles » (198). Cette « discontinuité territoriale » présente l'inconvénient de la dispersion des populations et des activités et comporte le risque permanent de la sécession et de la rupture de l'unité nationale. De plus, la sécurité extérieure est menacée par les ouvertures maritimes vastes et commodées permettant la pénétration de l'ennemi au cœur même du territoire. Cela explique que les Etats-archipels se soient classés parmi les « Etats géographiquement désavantagés ».

Cependant, à l'inverse des autres catégories d'Etats appartenant à ce groupe, les Etats-archipels peuvent tirer de leur situation géopolitique un avantage considérable par rapport aux Etats côtiers eux-mêmes (199) en s'appuyant sur le principe de continuité et d'unité

(193) Gidel se réfère à certaines décisions de la jurisprudence britannique sur les îles mettant en évidence les liens de continuité géomorphologique : la sentence de Lord Stowell dans la célèbre *Affaire de l'« Anna »* estimant que certaines formations émergentes à l'embouchure du Mississipi se présentent comme le « portique du continent » (1805) ; surtout l'opinion des Jurisconsultes de la Couronne du 3 décembre 1862 à propos des Bermudes et du plateau insulaire sur lequel repose cet archipel : la Grande-Bretagne revendique la juridiction « non seulement sur les sèches de l'archipel, mais sur la totalité du plateau coralligère qui leur sert de substrat comme aux îles constamment émergées » (article précité aux *Mélanges Makarov*, p. 87).

(194) Voir l'importance accordée à la situation géomorphologique des îles de la côte norvégienne par la C.I.J. dans son arrêt de 1951 en l'*Affaire des pêcheries* (*Recueil C.I.J.*, p. 127-129).

(195) Voir l'incertitude de la définition de J. Evensen qui englobe dans l'idée d'archipel côtier le « chapelet d'îles » bordant la côte et des ensembles comme l'archipel arctique (rapport précité, p. 291).

(196) Voir l'article 4 de la Convention de 1958 sur la M.T.

(197) Se reporter à notre étude sur les lignes de base archipelagiques, in *Les frontières maritimes...*, op. cit., p. 72.

(198) Article 46, p. 16, précité.

(199) Sur le problème des pays géographiquement désavantagés, outre la typologie dressée *supra* dans l'introduction générale, voir deuxième partie, *infra*, chapitre premier.

organique caractérisant la structure de leur territoire. L'idée d'adjacence vient alors compenser la discontinuité physique du territoire archipelagique. Elle permet de surmonter l'handicap d'un espace national fragmenté en faisant ressortir son unité plus profonde du point de vue des rapports étroits de la terre et de la mer (200). Mais cette « unité retrouvée » est d'ordre conceptuel : si la géographie en désigne approximativement les contours, l'histoire, l'économie, la politique et la culture en déterminent la substance (201). Comme dans l'hypothèse des îles, on est en droit d'affirmer que l'adjacence se rapporte à un « territoire », au sens politique et historique du mot, et non point seulement à une « terre » dépourvue de collectivité humaine organisée.

La seconde réalité politique dont il y a lieu de tenir compte consiste dans la propension générale des Etats côtiers à étendre leur emprise sur de vastes espaces marins adjacents. Ce contexte nouveau du droit maritime contemporain contribue à rendre acceptable les revendications des Etats-archipels et frappe d'anachronisme les propositions anciennes de délimitation des archipels au moyen de lignes de base extrêmement courtes (202). Si l'on admet de doter chaque île d'une emprise côtière équivalente à celle d'un Etat côtier, n'aboutit-on point à un résultat quasiment analogue, dans la plupart des cas, au système de limites archipelagiques revendiqué par les Etats-archipels (sous réserve de la question du statut des eaux enfermées à l'intérieur des lignes reliant les îles) ?

De plus, l'extension généralisée des emprises maritimes rend plus fictive encore la différence entre « archipels côtiers » et « archipels océaniques » dans la mesure où l'accroissement des distances couvertes par la juridiction côtière en viendra à englober l'archipel côtier dans l'emprise même de l'Etat continental dont il dépend. Autrement dit, par le truchement des emprises côtières, l'espace marin se rétrécit et les terres se rapprochent. Les raisons d'un traitement discriminatoire à l'égard des archipels côtiers apparaissent ainsi dans leur caractère propre, c'est-à-dire essentiellement politique.

Cependant, cette expansion rencontre des obstacles. Pour les archipels côtiers, des problèmes ardues de délimitation des espaces

(200) Au C.F.M., le représentant des Philippines observait : « L'intégration entre la terre et la mer est beaucoup plus complète dans le cas d'un archipel que dans le cas d'un Etat riverain » (16 août 1971, doc. A/AC. 138/SC. 11/SR. 13, p. 142).

(201) « Le concept d'archipel est fondé sur l'unité du territoire, des eaux et de la population qui habite les îles, unité que l'Etat-archipel ne peut réaliser, maintenir et conserver qu'en se considérant comme un tout géographique, économique, politique et, parfois, historique » (déclaration commune : Philippines, Fidji, Indonésie, Maurice, 15 mars 1973, doc. A/AC. 138/SC. 11/SR. 53, p. 69).

(202) Voir la recension de ces projets dans le rapport précité de J. Evensen, p. 291-296. Le rapporteur préconisait en conclusion une solution beaucoup plus audacieuse pour l'époque et voisine des projets d'aujourd'hui, suggérant de mesurer la M.T. des archipels « à partir des points extrêmes des îles et des îlots de l'archipel les plus éloignés », selon la méthode des lignes de base droites. Les eaux ainsi enfermées seraient « considérées comme des eaux intérieures », mais lorsqu'elles formeraient un détroit, elles ne pourraient « être fermées au passage inoffensif des navires étrangers » (*ibid.*, p. 303).

marins adjacents peuvent surgir avec les Etats voisins : dans une mer semi-fermée comme la mer Egée, le conflit peut revêtir une forme très aiguë. S'agissant des Etats-archipels, l'existence de routes internationales maritimes et aériennes traversant leur territoire constitue une contrainte objective impossible à lever mais susceptible d'être aménagée judicieusement sur la base d'un équilibre entre les besoins de sécurité de l'Etat-archipel et de la liberté de transit pour les pavillons étrangers. Ainsi, la notion d'archipel, dans le nouveau droit de la mer, ne représente qu'un cas particulier du processus intégrateur des espaces marins adjacents au territoire de l'Etat qu'ils bordent ou qu'ils entourent. Comme une île est une portion de terre entourée d'eau, l'archipel forme, en quelque sorte, une partie de mer entourée d'îles. Le rapport d'adjacence n'en est que plus fécond et efficace.

Conclusion du chapitre premier

« C'est la terre qui confère à l'Etat riverain un droit sur les eaux qui baignent ses côtes. » Cette affirmation de la C.I.J. dans son arrêt de 1951, *Affaire des pêcheries*, reprise dans son arrêt de 1969, *Affaire du plateau continental de la mer du Nord*, montre l'importance que revêt la notion d'adjacence dans le droit de la mer contemporain. Les Etats côtiers utilisent ce principe à l'appui de toutes leurs revendications maritimes : quelle que soit l'ampleur de l'espace annexé, son lien avec le territoire côtier est toujours mis en évidence d'une façon ou d'une autre. Contrairement à l'opinion d'une partie de la doctrine, l'adjacence ne joue pas un rôle de frein dans le processus d'acquisition des emprises côtières, mais stimule le plus souvent l'expansionnisme. Elle retrouve ainsi les caractères de son origine liée à la conquête coloniale. Ce n'est pas là le moindre des paradoxes du nouveau droit de la mer : les pays issus de la décolonisation utilisent aujourd'hui à leur profit un argument juridique jadis forgé par les nations occidentales pour se partager les territoires « *nullius* » de l'actuel Tiers Monde. Les nations maritimes, parce qu'autrefois coloniales, se trouvent « dépossédées » de la haute mer selon un processus semblable à celui qui leur permit d'étendre leur autorité à l'« outre-mer ». L'emprise, comme l'empire, doit beaucoup à l'adjacence. Comme toutes les annexions, elle prend la forme d'un acte unilatéral de l'Etat qui l'opère.

CHAPITRE II

L'ADMISSION DE L'UNILATERALISME COMME INSTRUMENT FORMEL DES EXTENSIONS

Le procédé ordinaire de l'extension, sous une forme ou sous une autre, des emprises maritimes côtières revêt le caractère d'un acte unilatéral de l'Etat à portée juridique internationale. La C.I.J. exprime en ces termes le principe de la délimitation unilatérale des espaces maritimes ainsi que les conditions de sa valeur internationale : « La délimitation des espaces maritimes a toujours un aspect international ; elle ne saurait dépendre de la seule volonté de l'Etat riverain telle qu'elle s'exprime dans son droit interne. S'il est vrai que l'acte de délimitation est nécessairement un acte unilatéral, parce que l'Etat riverain a seul qualité pour y procéder, en revanche la validité de la délimitation à l'égard des Etats tiers relève du droit international » (1). L'application de cette norme et la compréhension de ce principe supposent, au préalable une réflexion théorique sur la notion d'« acte unilatéral » telle qu'elle est impliquée ici. Le contexte dans lequel interviennent les pratiques unilatérales d'extension des espaces marins côtiers est extrêmement mouvant. Il correspond à une longue période de mutation des règles du D.I.P. applicables à la fixation des frontières maritimes des Etats. Ce qui fait que le principe coutumier de la délimitation unilatérale des emprises côtières a conduit chaque Etat à déterminer librement ses frontières en fonction de sa situation géographique et des impératifs de son développement économique ou de son indépendance politique, compte tenu de sa place dans le rapport des forces en présence dans la négociation des grandes questions relatives au droit de la mer. Il en résulte que les caractères de l'acte unilatéral par lequel l'Etat côtier étend son emprise maritime ne permettent pas de lui appliquer une définition de type formel, classique en D.I.P. (2). Il serait en effet inconcevable de prétendre que ces actes ne lient que les Etats côtiers qui les ont pris et sont insusceptibles par eux-mêmes de produire des effets dans l'ordre international à l'égard des autres Etats et de leurs ressortissants, à défaut de l'assentiment des gouvernements intéressés. Au contraire,

(1) C.I.J., arrêt du 18 décembre 1951, *Affaire des pêcheries* (Royaume-Uni c/ Norvège), *Rec.*, 1951, p. 132. Formule textuellement reproduite dans les arrêts du 25 juillet 1974, *Affaire de la compétence en matière de pêcheries* (R.-U. c/ Islande et R.F.A. c/ Islande), *Rec.* 1974, p. 22, n° 49, et p. 191, n° 41.

(2) Comme illustration de cette conception : E. Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, 1962, 292 p. Sur les seuls « engagements unilatéraux » et leur force obligatoire en D.I.P., voir l'article de J.D. Sicault, *R.G.D.I.P.*, 1979, p. 633-688.

la recherche d'une définition « matérielle » de l'acte unilatéral, c'est-à-dire fondée sur le contenu de l'acte, sur le « rapport juridique régi », se révèle plus adéquate et plus féconde pour le sujet qui nous occupe. On peut alors affirmer, avec le professeur S. Bastid : « Les actes unilatéraux accomplis dans les relations internationales produisent un effet de droit par rapport aux autres sujets du droit international » (3).

Il apparaît sous cet angle, que l'Etat côtier étend et organise son emprise maritime sur la mer adjacente à son territoire, par un acte de législation, hétéronormateur et opposable dans l'ordre international. La condition d'hétéronormativité conduit à admettre qu'« est unilatéral l'acte dont les normes qu'ils pose ont pour objet, pour contenu matériel, de s'appliquer aux rapports juridiques d'autres personnes que ses auteurs » (4). Cette conception convient remarquablement aux actes des pays côtiers dont les décisions visent à imposer aux navires des Etats tiers le respect de normes d'origine nationale mais à effet international, selon l'affirmation de la C.I.J. rappelée ci-dessus. Les sujets de droit soumis à ces mesures sont aussi bien les Etats tiers eux-mêmes, lorsque leurs navires publics se trouvent dans la sphère juridictionnelle côtière, que leurs ressortissants, lorsqu'il s'agit de navires privés battant leur pavillon respectif. Le critère d'opposabilité découle du précédent. Rien n'empêche en théorie qu'un Etat tiers se voit imposer une obligation par un acte unilatéral émanant d'un autre Etat (5). La pratique des pays côtiers illustre de façon constante le principe d'opposabilité des actes unilatéraux indépendamment du consentement des Etats tiers dont les droits peuvent être atteints par leurs effets. Si l'Etat côtier utilise l'acte unilatéral, de préférence à l'accord, c'est par nécessité. Il estime, en effet, qu'en l'état présent du droit international, ses droits ne peuvent être effectivement garantis que par une procédure autoritaire d'application générale et excluant toute négociation. La politique maritime des pays d'Amérique latine, la politique de la pêche en Islande et la politique écologique du Canada dans l'Arctique impliquaient l'opposabilité des actes nationaux qui la mirent en œuvre sur le plan international, nonobstant les protestations, les actions en justice ou même les représailles provenant des Etats hostiles à ces mesures. Ces exemples montrent le sentiment, poussé au paroxysme dans les cas cités, qu'ont les Etats du caractère obligatoire de leurs décisions en matière maritime et pour la défense de leurs intérêts côtiers. Il est patent que tout Etat établissant ou étendant son emprise sur la mer adjacente par voie unilatérale exclut l'obligation d'obtenir la reconnaissance des

(3) *Cours de D.I.P.*, 1976-1977, p. 112.

(4) J. Dehaussy, « Les actes juridiques unilatéraux... », *J.D.I.*, 1965, p. 52.

(5) Pour le professeur Charles Rousseau, on doit « écarter l'affirmation selon laquelle il serait inconcevable qu'un tiers puisse être obligé par une manifestation de volonté unilatérale, à moins qu'il n'y ait donné par avance son consentement. Une telle allégation ne se comprend que par référence au concept de l'autonomie de la volonté », étranger au droit public (*Traité de D.I.P.*, tome 1, les Sources, p. 417).

autres Etats pour la mise en œuvre effective de ses droits. Le phénomène psychosociologique que constitue cette attitude est trop généralement partagé pour qu'il ne soit pas reçu comme un élément fondamental de la pratique internationale dans ce domaine. Les protestations qui suivent habituellement l'édiction de tels actes portent davantage sur la légalité des mesures prises que sur l'opposabilité de fait de la décision contestée. Bien que sa validité internationale soit suspectée, on admet en pratique que la règle s'applique.

La validité des décisions prises par les Etats côtiers en vue de l'extension de leurs emprises maritimes pose en D.I.P. des problèmes très difficiles. Il est, bien entendu, incontestable que seuls les actes unilatéraux conformes au D.I.P., ou en tout cas « non contraires » à ses principes, peuvent prétendre à une valeur juridique dans l'ordre international, ainsi que la C.I.J. l'a clairement indiqué. Cependant, cette exigence n'intervient pas comme un élément de la définition des actes unilatéraux que nous avons choisis : en effet, intégrer une condition de « légalité » à ce niveau reviendrait à rejeter l'immense majorité des actes des Etats côtiers hors de la catégorie juridique des actes unilatéraux internationaux, puisque la plupart d'entre eux sont susceptibles d'être déclarés illégaux sur la base du droit maritime codifié, pour l'essentiel, en 1958. On doit admettre que les problèmes de définition de la compétence unilatérale des Etats (pouvoir d'édicter des règles opposables à d'autres sujets de droit en dehors de leur consentement) et de validité des actes émis au regard du D.I.P. sont distincts (6). De ce dernier point de vue, la doctrine est unanime dans l'affirmation de l'impératif qui s'impose aux Etats côtiers de « respecter les principes établis du droit international », lorsqu'ils accroissent unilatéralement leurs emprises maritimes au moyen de mesures nationales (7). Il s'agit, bien sûr, de certaines normes générales que l'Etat doit avoir en vue lorsqu'il agit, en quelque sorte, comme « législateur international » : principe de bonne foi, principe d'effectivité, principe de souveraineté, etc. (8). Mais surtout, l'Etat côtier doit se conformer aux règles spécifiques du droit maritime international qui déterminent le contenu des mesures à prendre. Or, les normes de référence classiques en la matière sont devenues incertaines et rendent chimérique toute tentative de contrôle de conformité. Les carences juridiques existantes et l'incohérence des propositions de révision en discussion privèrent pendant longtemps de positivité les règles du D.I.P. applicables aux emprises maritimes côtières. Il n'était donc pas étonnant que le juge international ait répugné à les invoquer pour

(6) Le contrôle d'une telle conformité n'est d'ailleurs jamais exercé *a priori* et demeure une perspective éventuelle en D.I.P. S'il apparaît plus certain en droit interne, il n'est pas pour autant sans faille.

(7) Cf. Gidel, « Le plateau continental », congrès de l'I.B.A., 1952, p. 17 ; *ibid.* : J.M. Yepes, « Les nouvelles tendances du droit international de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1956, p. 30-31 ; O. de Ferron, *Droit international de la mer*, tome 1, 1958, p. 150-152 etc.

(8) R. Pinto, « Tendances de l'élaboration des formes écrites du droit international », in *L'élaboration du droit international*, Paris, Pedone, 1975, p. 22-24.

trancher les litiges à incidence maritime qui lui furent soumis ces dernières années (9). L'assentiment, plus ou moins prouvé, des pays tiers à une règle contenue dans un acte unilatéral d'un Etat côtier est impuissant, isolément, à conférer à celle-ci quelque validité que ce soit. Tout au plus peut-il renforcer son effectivité en tant que de besoin. La nécessité d'un tel consentement dépend tout autant de la portée de la règle que de son aire géographique d'application. Les actes unilatéraux des Etats côtiers ont vocation à modifier les droits des tiers « *erga omnes* », dans les zones de confins maritimes ne dépendant de l'autorité d'aucun Etat, mais attirées par adjacence dans l'aire de leur juridiction nationale. De cette situation singulière procède toute leur ambiguïté et la complexité de leur étude : actes « transgresseurs », actes « créateurs » et actes d'application du D.I.P. simultanément.

Cependant, l'admission de l'unilatéralisme comme instrument formel des extensions de l'emprise maritime des pays côtiers se manifeste avec le plus d'éclat dans le mouvement de reconstruction intégrale du droit international de la mer qui est en train de s'opérer, justement, à partir des pratiques nationales. Les actes unilatéraux anticipent sur le droit international futur dont leur multiplication contribue à tracer le profil. L'unilatéralisme ne fonctionne pas isolément. Il est au contraire solidaire et partie prenante du mouvement général de transformation qui affecte les normes du droit maritime, aussi bien sous la forme d'une cristallisation des pratiques nouvelles qu'au travers des projets en discussion au Comité des fonds marins, puis à la Troisième Conférence sur le droit de la mer. L'interaction de ces deux processus d'élaboration produit d'ailleurs un effet accélérateur qui a permis de renverser les derniers obstacles rencontrés par l'expansionisme côtier (10). Mais ce qu'il nous appartient surtout de mettre en lumière ici, c'est la dynamique propre des actes unilatéraux dans le cadre de ces structures plus ou moins rigides de collectivisation des nouvelles règles en formation. L'origine unilatérale des pratiques qu'il s'agit maintenant de valider rend précaire et révoquant les tentatives d'endiguement des emprises côtières tant que le processus de collectivisation n'est pas parvenu à son terme. Sans perdre de vue à aucun moment que l'unilatéralisme sert une délimitation extensive, nous examinerons successivement :

- *Section 1* : Le rôle des pratiques unilatérales des Etats côtiers dans la transformation coutumière du droit de la mer.
- *Section 2* : L'influence de l'action unilatérale des Etats côtiers dans l'entreprise contemporaine de codification du droit de la mer.

(9) Voir les arrêts rendus en 1974 dans les *Affaires des pêcheries islandaises* et dans les *Affaires des essais nucléaires*.

(10) G. de la Charrière, « La zone économique française de 200 milles », in *A.F.D.I.*, 1976, p. 641-652 ; *ibid.* : « La réforme du droit de la mer et le rôle de la Conférence des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, 1980, notamment p. 243-252.

Section 1

Le rôle des pratiques unilatérales des Etats côtiers dans la transformation coutumière du droit de la mer

Si beaucoup d'auteurs refusent de reconnaître aux actes unilatéraux des Etats côtiers une valeur juridique qui leur soit propre, pratiquement tous acceptent de les considérer comme des faits pouvant devenir générateurs d'une règle internationale au terme d'un processus coutumier (11). La coutume, dans l'ordre international a été définie comme la « preuve d'une pratique générale et acceptée comme étant de droit » (12). Sa formation s'inscrit normalement dans la durée, la jurisprudence demandant aussi la preuve d'« une pratique constante » ou d'« un usage constant et uniforme » (13).

Les actes unilatéraux des Etats côtiers, en raison de leurs caractères spécifiques, dérogent d'une certaine manière à chacune de ces trois exigences, même, si, au terme de l'évolution des règles qu'ils ont posées, ils apparaissent aujourd'hui mieux s'intégrer dans un processus d'élaboration coutumière du droit de la mer. En réalité, ces règles se sont imposées moins « comme un phénomène d'alluvionnement juridique » (14) que par la tension d'un rapport de forces politiques dont la nature complexe se dérobe à l'analyse juridique. L'influence de ces actes unilatéraux dans la formation coutumière de nouvelles règles générales du droit de la mer s'est traduite, en conséquence, par un infléchissement des conditions habituellement exigées en la matière et a pu déterminer l'apparition de nouvelles formes de coutume. Il convient donc d'envisager les actes unilatéraux des Etats côtiers comme ayant concouru à la manifestation d'une pratique générale (I), d'une pratique constante (II), d'une pratique suivie comme étant de droit (III).

(11) M. Suy conserve seul un point de vue formel et restrictif : « A la différence des traités, écrit-il, et des actes juridiques dans le sens large du mot, ces actes juridiques unilatéraux ne sont cependant jamais des actes initiaux dans la formation de la coutume. Ce sont plutôt des réactions contre un acte déjà existant ». Cette conception le conduit à n'envisager que la « reconnaissance » et la « protestation » dont l'importance, de son propre aveu, ne réside pas « dans une fonction purement matérielle de précédent » (*op. cit.*, p. 245). C'est au contraire l'intérêt primordial des actes unilatéraux des Etats côtiers qu'il exclut du champ de son étude.

(12) Article 38, I *b*, du Statut de la C.I.J. Cette formule a été critiquée, notamment par M. Rousseau qui lui reproche d'avoir « inversé assez bizarrement les éléments de la définition » (*Traité précité*, tome I, p. 310, n° 261). Pour Verzijl, cette formule n'est « rien moins qu'une absurdité » (*op. cit.*, vol. I, p. 31).

(13) Voir notamment : C.P.J.I., arrêt du 17 août 1923, *Affaire du Wimbledon*, série AB, n° 5, p. 25 ; C.I.J., arrêt du 20 novembre 1950, *Affaire du droit d'asile*, *Rec.*, 1950, p. 277 ; la sentence du Tribunal arbitral relative à l'interprétation de l'accord aérien du 6 février 1948 entre les Etats-Unis et l'Italie, rendue le 17 juillet 1965, déclare que « seule une pratique constante, effectivement suivie et sans changement peut devenir génératrice d'une règle de droit intrnational coutumier » (*R.G.D.I.P.*, 1968, p. 484).

(14) Ch. Rousseau, *o. cit.*, p. 309, n° 260.

§ I. - La généralité de la pratique

La doctrine et la jurisprudence admettent que la condition de généralité de la pratique ne suppose pas l'unanimité, l'universalité de celle-ci (15). Pour autant, une pratique ne sera pas considérée comme générale du seul fait qu'elle émane d'une majorité d'Etats ou même d'une majorité « considérable » (16). La C.I.J. demande « une participation très large et représentative » et qui « comprenne les Etats particulièrement intéressés » (17). On pourra donc négliger l'abstention des Etats peu ou pas du tout concernés par une pratique. Celle-ci, bien que formée en dehors d'eux, sera tout de même considérée comme opposable à tous (18). Quant à l'Etat principalement intéressé, non seulement on ne pourra pas lui opposer une pratique qu'il aura explicitement et continûment refusée et dénoncée (19), mais encore son attitude devra être interprétée au regard de sa conviction de la portée obligatoire de la pratique à laquelle il a pu éventuellement souscrire pour des motifs divers (20). Si l'on applique ces critères à la pratique qui se dégage des actes unilatéraux des Etats côtiers, on aboutit à des résultats différents selon la nature et la portée des règles qu'il ont posées. Certaines règles d'origine unilatérale ont été admises comme l'expression d'une pratique générale (A). D'autres règles ont été présentées comme la cristallisation de « coutumes régionales » (B). Enfin, une partie de ces dernières semble être actuellement en voie de généralisation (C).

A. — DES RÈGLES EXPRIMANT UNE PRATIQUE GÉNÉRALE.

La Proclamation Truman ayant été très rapidement suivie de multiples actes unilatéraux pris dans le même sens et n'ayant provoqué ni protestations officielles ni comportements contraires, on peut se demander pourquoi le statut du P.C. n'a pas été fondé d'emblée sur

(15) Voir Venturini, *R.C.A.D.I.*, 1964-2, p. 388 ; Rousseau, *op. cit.*, p. 319, n° 270. L'exigence d'un « consensus omnium » reste une opinion isolée : par ex. l'opinion dissidente du juge français A. Weiss sous l'arrêt de la C.P.J.I du 7 septembre 1927, *Affaire du Lotus*, série AB, n° 22, p. 43.

(16) Voir Rousseau, *op. cit.*, n° 270, p. 320. Le juge hollandais Loder, dans une opinion dissidente, affirmait, au contraire, que les règles internationales pouvaient « être modifiées, changées, développées suivant les vues d'une majorité considérable d'Etats au fur et à mesure de l'évolution de (leurs) convictions générales » (C.P.J.I., *Affaire du Lotus* précitée, p. 34).

(17) C.I.J., arrêt du 20 février 1969, *Affaire du P.C. de la mer du Nord*, *Rec.*, 1969, p. 42, n° 73.

(18) M. Rousseau cite le cas des Etats dépourvus de littoral qui « sont soumis, en temps de guerre comme en temps de paix, aux règles coutumières générales qui se sont formées sur la base d'usages admis entre les nations maritimes » (*op. cit.*, p. 320). Le problème de l'opposabilité des coutumes pré-existantes aux nouveaux Etats est plus difficile car ils peuvent se révéler « particulièrement intéressés » bien après leur consolidation et les mettre en cause par leurs prétentions divergentes.

(19) C.I.J., arrêt du 18 décembre 1951, *Affaire des pêcheries* : « la règle des dix milles apparaît inopposable à la Norvège, celle-ci s'étant toujours élevée contre toute tentative de l'appliquer à la côte norvégienne » (*Rec.*, 1951, p. 131).

(20) C.I.J., *Affaire du P.C. de la mer du Nord*, n° 78, p. 44.

une règle coutumière établie par cette pratique commune et générale. On remarque, en effet, que s'agissant du principe de l'appropriation des ressources du sol et du sous-sol du P.C. adjacent au territoire de l'Etat côtier, aucun Etat n'a renoncé à l'invoquer pour lui-même ou à en contester l'utilisation par d'autres. Cette attitude générale est d'autant plus représentative qu'elle est partagée par tous les groupes d'Etats y compris les pays industrialisés et les puissances maritimes traditionnelles (21).

Pourtant, la C.D.I. a refusé de s'engager dans cette voie (22). Les raisons de son choix sont multiples. Il est sûr, en premier lieu, que les actes unilatéraux émis entre 1942 (Traité de Paria) et 1951 (premier rapport de la Commission sur le sujet) ne sont pas tant la manifestation d'une pratique, *stricto sensu*, que l'affirmation d'une conviction, d'une idée nouvelle en droit maritime, ou comme l'a écrit Georges Scelle, de « prétentions », d'« ambitions » ou d'« appétits » exprimés (23). Ce n'est pas le « fait » qui a précédé le « droit », mais l'idée ou le « dit ». La C.D.I. le reconnaît elle-même lorsqu'elle affirme : « il est impossible de chercher exclusivement le fondement des droits souverains de l'Etat riverain dans la pratique récente, car on ne saurait, en l'occurrence, conférer une valeur juridique à une pratique unilatérale qui repose uniquement sur la volonté des Etats intéressés » (24).

En réalité, la C.D.I., même si elle a préféré avancer la notion de « principes généraux du droit » (25) n'a pas éluder complètement

(21) Certains pays (sans littoral, sans P.C., à P.C. étroit ou enclavé), loin de s'opposer à l'admission de la doctrine du P.C., l'ont invoquée pour justifier les droits compensatoires qu'ils se sont unilatéralement octroyés ou qu'ils revendiquent de la communauté mondiale ou du groupe régional auquel ils appartiennent. Peu d'auteurs ont réellement mis en cause la généralité du consentement des Etats sur le statut du P.C. Seul G. Scelle fait état des hésitations de certains pays européens qui, en 1955, ne s'étaient pas encore prononcés (Allemagne, France, Etats scandinaves, U.R.S.S., Espagne, Italie) et de l'hostilité, selon lui, du Japon (*loc. cit.*, *R.G.D.I.P.*, 1955, p. 38). Z.J. Slouka estime que l'attitude passive de la plupart des Etats en 1950 ne préjugait pas du ou des systèmes de contrôle qui pourraient être mis en place sur 75 à 90 % du P.C. mondial non encore revendiqué, ces Etats pouvant encore « défendre avec succès la thèse du plateau continental « *res communis* » contre la propagation générale de la doctrine du contrôle côtier exclusif » (*International Custom and the Continental Shelf*, 1968, p. 164).

(22) « La Commission n'a pas essayé de fonder sur le droit coutumier le droit de l'Etat riverain à l'exercice du contrôle et de la juridiction sur le P.C. » (Rapport de 1951, doc. off. de l'A.G. de l'O.N.U., 67^e session, suppl. 9, p. 23). L'auteur présumé du Memorandum du Secrétariat de l'O.N.U., Gidel, avait fait remarquer pourtant que les principes de la Proclamation Truman ne semblaient pas être « de nature à heurter la conscience juridique générale » du fait de l'accueil très favorable fait à ce texte par la communauté mondiale (*op. cit.*, 1950, p. 92, n° 188).

(23) *Loc. cit.*, p. 38-39.

(24) Rapport de 1956, 8^e session de la C.D.I., précité, p. 45.

(25) Rapport de 1956, reprenant une formule de 1951 : « principes généraux correspondant aux besoins actuels de la communauté internationale » (p. 45, n° 8). Gidel avait regretté que l'on ait parlé en 1951 de « principes généraux de droit » : « Ce qui est en cause, écrit-il, n'est-ce pas seulement la constatation de certains faits et de certaines nécessités physiques et économiques qui, en présence du continuel accroissement de la population mondiale et de la raréfaction ininterrompue de ses ressources, font désirer l'élévation au rang de « principes

l'impact de ce « *consensus omnium* » réalisé très rapidement autour de la notion de P.C. Outre le fait que son dernier rapport ne rejette pas la possibilité de fonder « partiellement » le droit du P.C. sur la pratique unilatérale, on a très nettement l'impression que c'est avant tout une conception « volontariste » de la coutume qui est mise en cause : le droit ne peut émaner « exclusivement » de la volonté exprimée par les Etats, même si cette volonté est générale. Le droit coutumier a donc un fondement objectif et matériel, il n'est pas le produit d'un accord tacite (26) entre les Etats, mais il naît de la concordance, en quelque sorte inconsciente, de leurs comportements concrets dans une même situation donnée.

Ce sentiment est conforté par l'opinion de J.P.A. François expliquant la position de la C.D.I. à la suite des premières réactions provoquées par ses travaux parmi les auteurs : « La Commission n'a point allégué qu'on pourrait déjà parler d'un droit coutumier. Le rapporteur se permet d'interpréter le point de vue de la Commission comme suit : en vue de la nécessité économique d'exploiter, de la manière la plus effective, les richesses qui se trouvent sous le sol de la mer, la communauté internationale accepte, en raison du développement des possibilités d'exploitation techniques, le droit de l'Etat côtier sur le contrôle et la juridiction du plateau continental sous des conditions bien précises. Il s'agit ici non pas d'un droit qui résulte d'actions unilatérales ou de proclamations de certains Etats ; de telles proclamations ne visent qu'à donner forme à des principes qui sont considérés par la plupart des nations comme des principes de droit international. Les proclamations ne créent pas le droit, mais elles constatent le droit. Il n'y a pas lieu de faire dépendre d'une proclamation la reconnaissance de ce droit dans chaque cas spécial » (27).

Toute la question, du point de vue de la pratique juridique, reste quand même de savoir si ces actes unilatéraux « constatent » le droit de la même façon et si, tout en exprimant un principe « accepté par la plupart des nations », les conséquences qu'ils en tirent et les modalités d'application qu'ils prévoient ne sont pas susceptibles de provoquer des comportements divergents ou contradictoires tels qu'ils

généraux de droit » de simples préceptes de commodité et d'équité, à savoir que les richesses naturelles doivent être exploitées, qu'elles doivent l'être à la fois avec efficacité et sagesse et que, en l'état actuel des choses, c'est normalement l'Etat à la masse continentale duquel le plateau sous-marin se rapproche, qui est le mieux placé pour assumer une telle exploitation » (Congrès de l'« International Bar Association », 1952, p. 17).

(26) La théorie de l'« accord tacite » comme fondement de la coutume internationale fut adoptée, sous l'influence d'Anzilotti, par la C.P.J.I., dans son arrêt du 7 septembre 1927, *Affaire du Lotus* : « Le droit international régit les rapports entre les Etats indépendants. Les règles de droit liant les Etats procèdent donc de la volonté de ceux-ci, volonté manifestée dans des conventions ou dans des usages acceptés généralement comme consacrant des principes de droit et établis en vue de régler la co-existence de ces communautés indépendantes ou en vue de la poursuite de buts communs » (série A, n° 10, p. 18).

(27) Doc. A/CN. 4/42, *Annuaire C.D.I.*, 1951, vol. 2, p. 99 (second rapport de J.P.A. François sur la haute mer). Notons que l'article 2, § 3 de la Convention de 1958 sur le P.C., dispose, dans la même ligne de pensée, que les droits de l'Etat côtier sont « indépendants... de toute proclamation expresse ».

interdisent la formation de règles générales en la matière. Sur ce point, la doctrine s'est divisée. Georges Scelle a estimé que l'absence totale de « linéarité » des actes pris par les Etats interdisait toute reconnaissance d'une pratique commune (28). Gilbert Gidel s'est interrogé sur l'existence d'un « statut juridique préexistant » du P.C. et sur la portée des déclarations unilatérales à cet égard (29). D'autres auteurs ont admis immédiatement le caractère coutumier du droit du P.C. tel qu'il fut édicté par les premières déclarations unilatérales des Etats (30).

L'arrêt de la C.I.J. du 20 février 1969, *Affaire du P.C. de la mer du Nord*, a permis de dissiper certaines incertitudes. La référence fréquente et appuyée à la Proclamation Truman (31) indique l'importance conservée par le contenu des déclarations initiales relatif à certains principes de base de la doctrine du P.C., sortes de « dénominateurs communs » consacrés par la pratique des Etats et codifiés

(28) *Loc. cit.*, p. 38. Dans son arrêt du 20 novembre 1950, *Affaire du droit d'asile - Haya de la Torre*, la C.I.J. a adopté un point de vue semblable en posant l'exigence d'une pratique constante et uniforme : « Les faits soumis à la Cour révèlent tant d'incertitudes et de contradictions, tant de fluctuations et de discordances... qu'il n'est pas possible de dégager de tout cela une coutume constante et uniforme acceptée comme étant de droit » (*Rec.*, 1950, p. 277). Le professeur Venturini, en 1964, déniait encore l'existence d'une norme générale établissant « un droit exclusif des Etats riverains, que ce soit comme droit de souveraineté sur le plateau continental ou comme droit limité aux ressources naturelles de ce plateau » : « Il faut reconnaître, écrit-il, qu'il n'y a pas eu jusqu'ici de déclarations suffisamment uniformes et générales — et par conséquent qu'il n'y a pas eu une reconnaissance non équivoque et générale des droits ainsi affirmés — pour permettre de reconstruire sûrement une norme à cet égard » (*R.C.A.D.I.*, *loc. cit.*, p. 446). Après une analyse « bilatérale » fort détaillée, suivant une méthode dite « dynamique », mettant en évidence les rapports d'estoppel pouvant exister entre les différents Etats sur chacun des divers aspects de la doctrine du P.C., Z.J. Slouka aboutit à des conclusions pratiquement identiques à celles qui précèdent : pour lui, « il est très difficile d'assurer l'existence en 1950 d'une règle coutumière valable « *erga omnes* » octroyant de façon générale à l'Etat côtier des droits exclusifs sur le plateau continental adjacent » et, d'autre part, la Convention de Genève sur le P.C. ne pouvait pas, en 1958, « être considérée comme représentant la codification de règles internationales coutumières préexistantes, simplement parce qu'il n'y avait pas en 1958 de régime universel unifié du plateau continental ». L'auteur estime, indépendamment des résultats de son étude technique, qu'il n'était pas établi, en 1950, que les Etats soient incapables de concevoir et de mettre en place un régime international du P.C., les débuts d'intégration économique en Europe occidentale pouvant justifier des espoirs à cet égard. En 1958, il fait état de l'étroitesse de l'accord réalisé à la Conférence de Genève sur les règles de délimitation géographique et « fonctionnelles » des pouvoirs nationaux sur le P.C. (*International Custom and the Continental Shelf*, 1968, p. 164-165-169).

(29) I.B.A., 1952, précité, p. 17.

(30) Notamment : Lauterpacht, « Sovereignty over Submarine Areas », *B.Y.I.L.*, vol. 27 (1950), p. 431 ; O'Connell, « Fisheries and the Australian continental shelf », *A.J.I.L.*, vol. 49, n° 2, 1955, p. 194-195 ; Yepes, *loc. cit.*, *R.G.D.I.P.*, 1956, p. 56-59 ; Ceccatto, thèse précitée, p. 91-92 ; de façon plus nuancée : Mouton, *R.C.A.D.I.*, 1954, « The Continental Shelf », vol. 1, p. 423-436 ; de Ferron, *op. cit.*, tome 1, p. 149.

(31) Cette proclamation de 1945 est d'abord envisagée « comme le point de départ dans l'élaboration du droit positif », la doctrine qu'elle exprimait l'ayant « finalement emporté sur toutes les autres » (arrêt, n° 48). Ensuite, il est dit qu'elle « doit être considérée comme ayant posé les règles de droit en la matière » (n° 86). Enfin, affirme la Cour, « c'est la Proclamation Truman... qui est à l'origine de la théorie (du P.C.) et les particularités de celle-ci sont le reflet de cette origine » (n° 100).

dans les articles 1 à 3 de la Convention de Genève sur le P.C. (32). La Cour range ces règles dans la catégorie composée « de règles et d'obligations de droit général ou coutumier qui par nature doivent s'appliquer dans des conditions égales à tous les membres de la communauté internationale et ne peuvent donc être subordonnées à un droit d'exclusion exercé unilatéralement et à volonté par l'un quelconque des membres de la communauté à son propre avantage » (33).

Mais d'autres règles contenues dans la Convention de 1958 n'ont pas acquis la même portée juridique générale et conservent un caractère purement conventionnel, notamment celle qui prévoit l'usage de la méthode de l'équidistance pour la délimitation de P.C. voisins (34). On se bornera à noter ici, sans prendre position sur les arguments développés par la Cour, que cette décision a ainsi reconnu la généralité des principes qui sont à la base de la notion de P.C. : l'appropriation des ressources du sol et du sous-sol du P.C. adjacent au territoire côtier par l'Etat qui exerce sa souveraineté sur celui-ci ; qu'elle n'a pas revêtu du même caractère certaines règles d'application, « *modi operandi* » et autres normes subsidiaires d'utilisation qui ne peuvent pas se recommander d'une pratique uniforme ou linéaire parmi les Etats ; enfin, qu'elle a rejeté, incidemment car la question ne lui était pas posée, les interprétations extensives de la notion de P.C. touchant au statut des eaux surjacentes, vivement discutées depuis l'origine parce qu'elles mettent en cause des intérêts nationaux opposés (35). On retiendra donc que l'existence de divergences sur les conséquences juridiques d'un principe et sur certaines modalités d'application ne fait pas obstacle à sa consolidation coutumière pourvu qu'il soit exprimé, ou constaté, par une pratique générale.

La C.I.J. n'a pas suivi cette démarche prudente et rationnelle illustrée dans son arrêt de 1969 lorsqu'elle a cru pouvoir affirmer, dans l'*Affaire des pêcheries islandaises*, la nature coutumière de certaines règles qui, de toute évidence, font l'objet actuellement de contestations et de pratiques contraires dans la communauté internationale. En effet, dans ses arrêts du 25 juillet 1974, on peut lire que l'extension de la zone de pêche jusqu'à 12 milles marins des lignes de base « semble désormais généralement acceptée » et que, d'autre part, « la notion de droits préférentiels des Etats riverains est de

(32) « ...ces trois articles sont ceux que l'on a alors manifestement considérés comme consacrant ou cristallisant des règles de droit international coutumier relatives au plateau continental, règles établies ou du moins en voie de formation... » (arrêt n° 64, *Rec.*, 1969, p. 38-39).

(33) *Ibid.* ; ce passage est considéré comme ayant renversé la jurisprudence de la C.P.J.I. sur la coutume « accord tacite » (voir K Marek, *R.B.D.I.*, 1970, p. 54).

(34) Arrêt, n° 64 et 69.

(35) Arrêt, n° 59 : « L'Etat n'a aucune juridiction sur les eaux surjacentes et n'a de juridiction sur le lit de la mer qu'à des fins d'exploration et d'exploitation ».

plus en plus largement acceptée » (36). C'est éluder trop ouvertement la portée des pratiques contraires qui n'ont cessé de se développer depuis 1945 établissant des emprises d'une ampleur géographique bien plus considérable et l'exercice de droits de pêche exclusifs. Si la Cour n'était pas en mesure d'appliquer les principes classiques du droit de la mer, son examen des pratiques nationales aurait dû, à tout le moins, la conduire à constater la « pluri-linéarité » du comportement des Etats en la matière et l'absence de pratique générale qui en découle, d'autant plus que le litige aurait pu trouver sa solution sur la base des engagements réciproques liant les parties. L'existence de pratiques divergentes pose le problème des coutumes « régionales ».

B. — DES RÈGLES PRÉSENTÉES COMME DES « COUTUMES RÉGIONALES ».

La pratique suivie par certains Etats latino-américains depuis 1945 environ en matière de politique maritime côtière, concrétisée pour l'essentiel par l'extension de la M.T. ou la zone de pêche jusqu'à une distance de 200 milles marins des lignes de base est souvent étudiée comme l'expression d'une « coutume régionale » (37). Si l'on entend par là l'existence d'une pratique propre à la totalité ou à la quasi-totalité des Etats d'une région bien déterminée, on doit observer que « la généralité régionale » de celle-ci n'est qu'un phénomène très récent, certains grands Etats de cette partie du monde n'ayant finalement adopté que très tard une législation maritime de ce type (38). Si l'on considère, également, le contenu des règles unilatérales édictées dans cette région, on ne manquera pas d'être frappé par des différences de régime juridique considérables, même si elles traduisent des orientations générales communes : l'objectif : la protection des

(36) Arrêt R.-U./Islande, nos 52 et 58 ; arrêt R.F.A./Islande, nos 44 et 50, *Rec.*, 1974, p. 23-26-192-195. Le professeur Verzijl note à propos du rôle du juge international dans la « reconnaissance » d'une pratique générale comme coutume : « D'une part, il existe beaucoup de règles du droit international coutumier qui n'ont jamais reçu la sanction d'une Cour de justice ou d'un tribunal arbitral ou qui furent généralement tenues pour obligatoires bien avant qu'une décision judiciaire ou arbitrale les appliquât. D'autre part, certaines décisions n'apportent pas par elles-mêmes une évidence concluante de l'acceptation générale d'une règle de conduite comme règle de droit coutumier. Les jugements peuvent, tout au plus, contribuer à la formation progressive du droit coutumier, ou assurer son acception définitive, mais ils ne possèdent pas un monopole dans ce domaine et sont présumés inférieurs, du point de vue de la détermination du contenu du droit international positif, à la pratique plus ou moins constamment observée dans la conduite interétatique actuelle » (*op. cit.*, vol. 1, « General Subjects », 1968, p. 32).

(37) J.M. Yepes parlait de « principe coutumier de droit international américain » à propos de la doctrine du P.C. (*R.G.D.I.P.*, 1956, *loc. cit.*, p. 61). Voir aussi K. Hjertsonsson, *The new law of the Sea-Influence of the Latin American States on recent developments of the law of the Sea*, 1973, p. 116 et suiv. ; R.J. Dupuy, « Coutume sage et coutume sauvage » (*Mélanges Rousseau*, p. 81-83), « Droit déclaratoire et droit programmatore : de la coutume sauvage à la "soft law" » (Colloque de la S.F.D.I., *op. cit.*, p. 134-138).

(38) Des zones de 200 milles ont été établies : par le Nicaragua en 1965, l'Argentine en 1966, Panama en 1967, l'Uruguay en 1969, le Brésil en 1970 et le Mexique en 1975.

ressources adjacentes ; la technique : la création d'une emprise côtière de 200 milles.

Quoiqu'il en soit de ces réserves concernant la constitution présumée d'une « coutume régionale » latino-américaine, la question la plus débattue demeure celle de la portée des règles qui la composent. Doit-on comprendre qu'elles forment un droit spécial applicable entre les pays membres de la région et n'expriment, en quelque sorte, qu'une sorte de coopération régionale en matière de gestion des ressources côtières ? Faut-il, au contraire, admettre qu'il s'agit de la définition de principes nouveaux du droit de la mer destinés à remplacer « *ratione loci* » les règles générales préexistantes et, de ce fait, opposables « *erga omnes* » dans le cadre de la région et spécialement aux Etats tiers dont les navires ou les bateaux de pêche utilisent traditionnellement ses eaux ?

On sait que, du point de vue de la portée juridique, il est dans la nature des règles qui déterminent l'emprise maritime côtière d'être applicables « *erga omnes* » puisqu'elles forment un statut objectif dont l'existence est liée à celle de l'Etat lui-même. Or le D.I.P. ne reconnaît la validité de « coutumes locales » ou « particulières » dérogoires au droit commun qu'à l'égard des Etats dont l'assentiment tacite ou explicite aura pu être prouvé par l'Etat qui invoque la règle particulière à son profit. C'est à cette seule condition que l'adage « *lex specialis derogat generali* » devra jouer (39). Ces principes dégagés par la jurisprudence internationale écartent donc la qualification de « coutumes particulières » ou « régionales » pour les pratiques côtières des Etats latino-américains. Il ne s'agit, en réalité, que de la désignation abusive d'une « politique maritime régionale » dont la plupart des pays du sous-continent américain se réclament, d'une façon ou d'une autre, pour justifier les aspects dérogoires de leurs législations nationales (40).

(39) Dans l'*Affaire du droit d'asile* (Pérou/Colombie), arrêt du 20 novembre 1950, la C.I.J. a établi que « la partie qui invoque une coutume de cette nature doit prouver qu'elle s'est constituée de telle manière qu'elle est devenue obligatoire pour l'autre partie. Le gouvernement de la Colombie doit prouver que la règle dont il se prévaut est conforme à un usage constant et uniforme pratiqué par les Etats en question et que cet usage traduit un droit appartenant à l'Etat accordant l'asile et un devoir incombant à l'Etat territorial ». Si une telle démonstration faisait défaut, il n'y aurait que « des considérations de convenance ou de simple opportunité politique » sans portée juridique (*Rec.*, 1950, p. 276-277). Dans l'*Affaire du droit de passage en territoire indien* (Inde/Portugal), arrêt du 12 avril 1960, la Cour « ne voit pas de raison pour qu'une pratique prolongée et continue entre deux Etats, pratique acceptée par eux comme régissant leurs rapports, ne soit pas à la base de droits et d'obligations réciproques entre ces deux Etats ». Dans ce cas, la Cour estime qu'« une telle pratique particulière doit l'emporter sur des règles générales éventuelles » (*Rec.*, 1960, p. 39-44). Voir G. Cohen-Jonathan : « La coutume locale », *A.F.D.I.*, 1961, p. 116-140 ; A. d'Amato : « The concept of special custom in international law », *A.J.I.L.*, 1969, p. 211-223.

(40) M. Castaneda (Mexique) après avoir décrit les principes de la politique des Etats d'Amérique centrale, faisait les remarques suivantes devant le C.F.M. : « A écouter ces explications, d'aucuns penseront peut-être que les protagonistes de la Déclaration de Saint-Domingue ont en tête un problème régional, qui appelle une solution régionale, et que la notion de mer patrimoniale ne correspond pas à un principe universel. Une telle conclusion serait erronée, puisque

La vocation de toute règle de droit maritime à la généralisation est singulièrement bien illustrée par le cas du système des lignes de base droites servant à la délimitation de la M.T. des Etats. Ce procédé était à l'origine utilisé exclusivement par la Norvège. La C.I.J., dans son arrêt de 1951, a validé cette pratique particulière, en raison, d'une part de la configuration exceptionnelle de la côte norvégienne (41), et d'autre part de l'assentiment avéré de la Grande-Bretagne, Etat principalement intéressé, aux mesures adoptées par le gouvernement norvégien (42). A la suite de l'arrêt, d'autres Etats se sont empressés de mettre en place des systèmes de lignes de base identiques en dehors de tout assentiment des Etats voisins ou des Etats tiers en alléguant simplement l'existence de « circonstances spéciales » le long de leurs côtes (43). On conçoit la prudence de la juridiction internationale dans les questions de droits côtiers, si toute validation d'une règle régionale fondée sur l'assentiment d'un petit nombre d'Etats doit aboutir à la généralisation quasi immédiate de la règle, l'arrêt dispensant alors les Etats de l'assentiment des Etats tiers lorsque des modifications des limites côtières sont envisagées ou réalisées.

cette notion présente des aspects tant régionaux qu'universels et constitue en fait une règle universelle, pour deux raisons : la première est que les droits de tous les Etats riverains auraient les mêmes limites en ce qui concerne tant la largeur de la zone patrimoniale que l'étendue de ces droits sur ladite zone ; la seconde est que tous les Etats seraient tenus de respecter les accords régionaux ou les dispositions prises par les divers Etats dans les limites autorisées par les règles générales proposées. Au surplus, les règles que contient la Déclaration de Saint-Domingue ne sont pas impératives mais facultatives, en ce sens qu'elles autorisent tous les Etats à exercer certaines formes de juridiction qui ont des effets internationaux. L'établissement de ces zones soumises à certaines formes de juridiction devrait être universellement reconnu et respecté, à condition que ce soit dans les limites fixées par la règle universelle » (séance du 14 août 1972, doc. A/AC. 138/SR. 84, p. 105).

(41) « Dans le cas d'une côte profondément découpée d'indentations ou d'échancrures, comme la côte du Finnmark oriental, ou bordée par un archipel tel que le « skjaergaard » du secteur occidental de la côte dont il s'agit, la ligne de base se détache de la laisse de basse mer et ne peut être obtenue que par quelque construction géométrique... etc. » (*Affaire des pêcheries*, Royaume-Uni/Norvège, *Rec.*, 1951, p. 128-129).

(42) « La tolérance générale des Etats étrangers à l'égard de la pratique norvégienne est un fait incontesté. Durant une période de plus de soixante ans le gouvernement du Royaume-Uni lui-même n'a élevé aucune contestation à ce sujet... Etat riverain de la mer du Nord, puissance maritime traditionnellement attentive au droit de la mer et particulièrement attachée à la défense de la liberté des mers, le Royaume-Uni n'a pu ignorer le décret de 1869 qui avait aussitôt provoqué une demande d'explications du gouvernement français. Il n'a pu davantage, le connaissant, se méprendre sur la portée de ses termes qui le décrivaient clairement comme l'application d'un système » (*ibid.*, p. 138-139).

(43) Z.J. Slouka cite un rapport du « Committee on Interior and Insular Affairs of the United States House of Representatives » sur la question, rédigé en 1953 : « La décision de la Cour internationale procure l'occasion pour les U.S.A., comme pour les autres nations, de réexaminer leur réglementation des eaux intérieures à la lumière des principes de la décision. Là où les administrations fédérales ont pris une position restrictive ou là où elles n'ont arrêté aucune position du tout, il serait semble-t-il, opportun que le Congrès adopte maintenant une position nouvelle ». L'auteur conclut que « l'affirmation de la Cour selon laquelle aucune règle d'application générale ne liait la Norvège en raison de sa pratique traditionnelle et des conditions spéciales qui sont les siennes, a été ressentie comme le signal d'un mouvement de révisions des politiques (côtières) sans égard, peut-être, aux obligations bilatérales et multilatérales existantes non concernées par cet arrêt » (*op. cit.*, p. 9).

Si l'on tient à utiliser, en droit maritime international, l'expression de « coutumes régionales ou particulières », il y a donc lieu d'écarter les critères dégagés par la jurisprudence au profit de critères fondés, non plus sur la portée de la règle, mais sur son origine et sa justification. La notion de « circonstances spéciales » est à cet égard décisive, soit qu'elle s'applique à des Etats dont la situation maritime est très particulière (« Etats-archipels »), soit à des espaces maritimes caractérisés (« mers fermées et semi-fermées »). Ce « régionalisme géographique » est davantage susceptible que le « régionalisme politique » (44) de faire naître des pratiques authentiquement régionales peu transposables dans des situations maritimes réputées normales. Ainsi un véritable particularisme juridique romprait ainsi de façon définitive l'unité jusqu'ici imposée aux règles fixant les compétences côtières des Etats. Ces règles qui pourraient demeurer exclusivement régionales se distingueraient plus aisément d'autres règles prétendument « régionales » et qui en réalité sont en voie de généralisation.

C. — DES RÈGLES EN VOIE DE GÉNÉRALISATION.

La généralisation des règles qui fixent la largeur maximale des eaux côtières à une distance de 200 milles marins des lignes de base ou qui prévoient la pleine juridiction économique et écologique de l'Etat côtier dans le cadre de cette emprise au-delà de la M.T., supposait, étant donné les résistances que n'a pas rencontrées la doctrine du P.C. lors de sa prorogation dans la pratique des Etats, le développement de l'action collective de tous les Etats favorables à de telles innovations. Cette action commune était nécessaire non seulement, du point de vue quantitatif, pour démontrer la force numérique du camp des tenants d'une mutation des principes officiellement en vigueur, mais encore, du point de vue qualitatif, pour aboutir à une base commune de revendication.

Ce résultat n'était possible qu'au prix d'un effort de clarification et de rationalisation des concepts utilisables pour servir de cadre théorique aux nouvelles compétences étatiques. À cet effet, les notions de « mer patrimoniale » et de « zone économique », respectivement élaborées par des Etats d'Amérique centrale (45) et des Etats africains (46) ont permis de s'affranchir des catégories anciennes (M.T.,

(44) Sur les différentes formes prises par le « régionalisme » en droit de la mer, voir J.P. Quéneudec, « Les tendances régionales dans le droit de la mer », contribution au Colloque de Bordeaux de la S.F.D.I., (mai 1976), Pedone, 1977, p. 257-262.

(45) Voir la Déclaration de Saint-Domingue élaborée par la Conférence des pays de la région des Caraïbes sur les problèmes de la mer, le 7 juin 1972, Rapport du C.F.M., 1972, Doc. off. de l'A.G. de l'O.N.U., 27^e session, suppl. 21 (A/8721), p. 78-81.

(46) Exprimée pour la première fois en janvier 1971 par le Kenya au Comité juridique consultatif africano-asiatique, la notion de Z.E. fut définie plus précisément dans les conclusions du Rapport général du Séminaire régional des Etats africains sur le droit de la mer tenu à Yaoundé du 20 au 30 juin 1972, Rapport du C.F.M., *ibid.*, p. 83-85, et dans la Déclaration du Conseil des ministres de l'O.U.A. sur le droit de la mer adoptée à Addis-Abeba le 24 mai 1973 et réaffirmée à Mogadiscio le 11 juin 1974, texte in Doc. off. de la 3^e Conf. des N.U. sur le droit de la mer, vol. 3, p. 72-74.

Z.C., zone de pêche) trop liées aux conceptions classiques du droit maritime et dont les capacités de renouvellement très limitées furent éprouvées lors des précédentes tentatives de codification.

L'accueil réservé à ces formules inédites aux différents stades des négociations menées depuis 1971 sous l'égide des Nations Unies en vue de l'adoption d'un traité maritime global témoigne de leur adéquation aux réalités politiques et économiques du milieu marin et de son utilisation par tous les Etats à l'époque actuelle, en même temps que des potentialités de synthétisation juridique qu'elles offrent (47). Ce succès devait entraîner une nouvelle série d'actes unilatéraux des Etats côtiers, avant même l'achèvement des travaux de codification en cours, y compris des Etats qui s'opposèrent par tous les moyens jusque-là à la mise en œuvre d'une telle politique et à son extension (48).

Cette évolution s'accomplit dans la logique de l'action unilatérale inaugurée en 1945 mais dont les racines remontent plus loin dans l'histoire du droit international maritime. La valeur d'une norme d'origine nationale en tant que règle virtuellement généralisable ne se mesure pas à l'aune de l'assentiment tacite ou explicite des autres Etats ni au nombre des protestations provoquées ou à la qualité des protestataires. Si le recours délibéré à la force armée est désormais jugé impossible par la communauté internationale, si la simple protection militaire des ressortissants n'a que des effets momentanés limités et contribue à l'aggravation des conflits et au durcissement des politiques nationales, si même les pressions politiques et les représailles économiques exercées par une grande puissance sur les Etats placés dans sa zone d'influence se révèlent inefficaces, la vanité de simples protestations diplomatiques n'est que plus manifeste (49).

(47) C'est finalement sous l'appellation de zone économique exclusive (Z.E.E.) que fut réalisée la synthèse des éléments communs aux deux notions dans les textes officiels de négociation soumis par le président de la Deuxième Commission de la Conférence à la discussion des délégations en 1975, 1976 et 1977 (voir volume 4 des Doc. off., p. 164-167, et vol. 5, p. 173-177, ainsi que le Texte de négociation composite, p. 47-58, A/CONF. 62/WP 10), et le Projet de Convention de 1980, déjà cité.

(48) En 1976, plusieurs pays industrialisés ont adopté des mesures en vue de la création d'une zone de 200 milles : U.S.A. (« Fisheries Convention Act » du 13 avril), Canada (décision gouvernementale du 4 juin), France (loi du 16 juillet), C.E.E. (décision du Conseil du 30 octobre), U.R.S.S. (décret du Presidium du Soviet suprême du 10 décembre). Sur l'influence des travaux de codification sur ces décisions, voir la section II, *infra*.

(49) Se référer aux exemples bien connus (Affaires du canal de Suez, des pêcheries islandaises, des réactions des U.S.A. aux mesures prises par certains pays d'Amérique latine visant à interdire l'accès des pêcheurs étrangers dans les zones de 200 milles). Selon le représentant de l'Equateur au C.F.M., certains pays d'Amérique latine « ont exercé avec sérieux et compétence leur souveraineté et leur juridiction sur une mer territoriale de 200 milles, en tenant compte des besoins véritables de leur population. Cette attitude leur a apporté des avantages certains mais les a également engagés dans une lutte constante. Ils ont été parfois en butte à des mesures de représailles et de coercition de la part de puissances qui défendaient les intérêts de telle ou telle entreprise de pêche. Ces puissances, en s'efforçant d'affaiblir la position des pays qui présentent le projet d'articles, n'ont réussi qu'à convaincre davantage les populations de ces pays que leur position était juste, qu'il fallait continuer à la défendre et qu'il était souhaitable qu'elle soit adoptée par d'autres Etats, particulièrement les pays en

En définitive, seule sa capacité d'émulation et d'attraction, son applicabilité éventuelle par d'autres Etats, sa correspondance à des intérêts collectifs et communs à l'ensemble ou à une grande partie des Etats côtiers, sont susceptibles de fonder la portée générale, actuelle ou potentielle, d'une règle posée unilatéralement par un Etat côtier (50). Gidel écrivait déjà à propos de l'établissement des Z.C. : « Le critère d'appréciation de la position juridique assumée par l'Etat du pavillon sera en principe trouvé dans l'attitude que lui-même, en qualité d'Etat riverain, observe quant à la protection au voisinage de ses côtes du genre d'intérêts dont il s'agit à l'égard des pavillons étrangers » (51). S'agissant des déclarations sur le P.C., le même auteur réagissait selon la même logique : elles ont pour effet « d'empêcher des Etats de contester à l'égard d'autres Etats venant à faire des déclarations identiques concernant leur P.C., la valeur de ces déclarations dans les rapports mutuels entre les deux Etats intéressés » (52).

La multiplication de ces actes unilatéraux, indépendamment des péripéties consécutives à leur mise en application effective, est donc le signe du caractère généralisable de la règle posée et donne la mesure du degré de généralisation auquel elle est parvenue à un moment donné. On notera que si une telle déclaration unilatérale interdit à l'Etat qui l'a faite d'émettre par la suite une protestation à l'encontre de tout Etat qui viendrait à l'imiter car il ne saurait « *venire contra factum proprium* », il ne semble pas, d'après le comportement récent des grandes puissances à l'égard des Z.E. exclusives de 200 milles, que la protestation antérieurement émise envers la législation nationale d'un Etat côtier, ou d'un groupe d'Etats côtiers, soit de nature à faire obstacle à l'adoption d'une législation semblable par l'Etat qui en est l'auteur (53). Ainsi, dans la pratique, tous les mécanismes de l'action internationale des Etats concourent-ils à

voie de développement, pour servir de base à l'élaboration d'un droit de la mer équitable répondant à la situation actuelle et à son évolution » (M. Moncayo, séance du 15 août 1973, doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 75, p. 12-13). Donc les représentations des Etats tiers constituent indirectement un facteur de généralisation de la mesure contestée.

(50) Pour qu'une règle particulière puisse prétendre accéder au rang des principes coutumiers, « il faut, d'abord, selon la C.I.J. que la disposition en cause ait, en tout cas virtuellement, un caractère fondamentalement normatif et puisse ainsi constituer la base d'une règle générale de droit » (arrêt de 1969 dans l'*Affaire du P.C. de la mer du Nord*, § 72).

(51) *Traité précité*, tome 3, p. 371-372.

(52) « Le plateau continental », Congrès de l'I.B.A., 1952, p. 17.

(53) Ainsi, dans la pratique des Etats côtiers, non seulement la protestation ne produit pas d'effet à l'égard des Etats auxquels elle est notifiée et des situations juridiques qu'elle conteste, mais encore elle se trouve dépourvue de toute force obligatoire à l'égard de son auteur, contrairement au principe de l'engagement de l'Etat par les actes unilatéraux qu'il émet dans l'ordre international. Il est paradoxal de constater que l'unilatéralisme des Etats côtiers règne aujourd'hui en maître sur les ruines d'un... acte unilatéral (la protestation) dont la portée juridique était jusqu'ici unanimement admise. L'argument tiré de l'existence de protestations pour dénier, sur le plan juridictionnel, toute valeur internationale aux mesures d'extensions des compétences côtières (arrêts précités de la C.I.J. dans l'*Affaire des pêcheries islandaises*) n'en apparaît que plus irréel.

faciliter la généralisation des règles d'origine nationale qui garantissent, protègent ou développent les intérêts communs, dans une large mesure, à tous les Etats côtiers, puissances maritimes comprises. Lorsque l'action collective des autres Etats met efficacement en cause les intérêts de ces dernières en haute mer au large de leurs côtes, la protection de leurs propres intérêts côtiers, souvent considérables, revêt alors un caractère prioritaire et détermine inéluctablement un renversement de leurs positions juridiques traditionnelles. Mais la preuve d'une pratique générale ne suffit pas à elle seule pour conférer à celle-ci la qualité de coutume internationale.

§ II. - La durée de la pratique

Les actes unilatéraux des Etats côtiers s'inscrivent dans une période de temps relativement brève. On s'aperçoit, en effet, qu'aucune mesure d'extension notable de l'emprise maritime nationale ne remonte au siècle dernier (54). La première décision instituant une M.T. de 12 milles date de 1909 (Russie). En 1922, les U.S.A. renouèrent avec la pratique des « *Hovering Acts* » (55). Les premières appropriations du P.C. sont de 1942 (Traité anglo-vénézuélien du golfe de Paria), 1944 (premier décret argentin sur les ressources minérales côtières) et 1945 (Proclamation Truman sur le P.C.). L'année 1945 constitue l'époque charnière : outre l'affirmation des droits nationaux sur le P.C., la prétention de contrôler les pêcheries côtières aux fins de conservation est également formulée (seconde proclamation du Président américain, proclamation du Mexique sur le P.C. et la conservation de ses ressources vivantes). En 1947, les revendications les plus novatrices se manifestent : créations de zones de juridiction nationale de 200 milles aux fins de l'exploitation exclusive des ressources par les Etats côtiers (Chili, Pérou). Les exigences spécifiques des Etats-archipels n'apparaîtront qu'en 1957 (Indonésie) et 1961 (Philippines), tandis que la première zone nationale de protection des eaux côtières contre la pollution n'interviendra qu'en 1970 (Canada). En résumé, la durée de la pratique varie, selon son objet : près de 70 ans pour la M.T. de 12 milles, près de 55 ans pour la Z.C., entre 35 et 32 ans pour le P.C., selon le précédent choisi, 30 ans pour la zone des 200

(54) On peut relever quelques exceptions : l'Espagne a fixé à 6 milles la largeur de sa M.T. en 1760 et le Portugal en 1885. La Suède fixa la sienne à 4 milles en 1779 et la Norvège en 1812. De plus, le système norvégien de lignes de base droites remonte à des décrets de 1812 et 1869. Ces mesures font figure de dérogations permanentes au « droit commun ».

(55) La Grande-Bretagne abolit en 1876 la pratique des « *Hovering Acts* » qu'elle suivait depuis le milieu du XVII^e siècle. Le « *Tarif Act* » américain de 1922 remit en honneur cette pratique instituée aux U.S.A. en 1799 et plus ou moins suspendue depuis la renonciation britannique de 1876. La Z.C. américaine prit sa forme définitive avec l'« *Anti-Smuggling Act* » du 5 août 1935, après la période transitoire des « *Liquor Treaties* » (1924) et l'échec de la Conférence de La Haye (1930).

milles, 20 ans pour la zone des eaux archipélagiques et 7 ans pour la zone anti-pollution (56).

Dans la jurisprudence internationale, aucune solution claire n'a été dégagée s'agissant de la durée requise pour qu'une pratique puisse être regardée comme une règle coutumière. D'une façon générale, « un usage immémorial » n'est pas exigé (57). Dans les matières maritimes, quelques décisions donnent des indications plus ou moins concordantes. La C.I.J., dans son arrêt de 1951 en l'*Affaire des pêcheries*, considéra que la méthode de délimitation côtière appliquée par la Norvège « de façon persistante » et durant « une période de plus de soixante ans », « avait été consolidée par une pratique constante et suffisamment longue » (58). En 1951 également, Lors Asquith of Bishopstone, dans sa sentence arbitrale rendue entre le cheikh d'Abou-Dhabi et la Petroleum Development Co, refusa de voir l'existence d'une coutume sur le P.C., la pratique ne remontant qu'en 1942 était, selon lui, trop récente pour revêtir « les caractères rigides d'une règle établie de droit international » (59). Mais une période de 9 ans ne doit pas nécessairement être tenue pour insuffisante. La C.I.J., dans son arrêt de 1969, *Affaires du P.C. de la mer du Nord*, a exprimé une conception très relative du facteur temps dont l'importance dans l'élaboration des coutumes semble dépendre du poids des autres éléments constitutifs : « En ce qui concerne l'élément de temps, la Cour constate qu'il y a actuellement plus de dix ans que la Convention (sur le P.C.) a été signée et moins de cinq ans qu'elle est entrée en vigueur (juin 1964) ; lorsque la présente affaire a été introduite, il y en avait moins de trois ; enfin moins d'un an s'était écoulé lorsque les négociations bilatérales tendant à une délimitation complète entre la République fédérale et les deux autres Parties ont échoué sur la question de l'application du principe de l'équi-distance. Bien que le fait qu'il ne se soit écoulé qu'un bref laps de temps ne constitue pas nécessairement en soi un empêchement à la formation d'une règle nouvelle de droit international coutumier à partir d'une règle purement conventionnelle à l'origine, il demeure indispensable que dans ce laps de temps, aussi bref qu'il ait été, la pratique des Etats, y compris ceux qui sont particulièrement intéressés, ait été fréquente et pratiquement uniforme dans le sens de la disposition invoquée et se soit manifestée de manière à établir une reconnaissance générale

(56) Cette évaluation ne porte que sur les règles les plus suivies dans la pratique des Etats et qui font aujourd'hui l'objet d'un mouvement de généralisation indiscutable. Elle prend pour point de repère l'acte le plus souvent cité en précédent pour chacune des pratiques étudiées.

(57) Opinion dissidente du juge roumain Negulesco sous l'avis consultatif de la C.P.J.I. du 8 décembre 1927, *Affaire de la compétence de la Commission européenne du Danube*, série AB, n° 25, p. 105. La notion d'« usage constant et uniforme » a prévalu dans la jurisprudence (*Affaire du Wimbledon*, 1923, précitée).

(58) *Rec. C.I.J.*, 1951, p. 136-139, *passim*.

(59) *I.L.R.*, 1951, p. 155.

du fait qu'une règle de droit ou une obligation juridique est en jeu » (60).

La Cour de La Haye fit application de ces principes dans ses arrêts de 1974 rendus dans les *Affaires des pêcheries islandaises* qui ont admis, comme on l'a vu, le caractère coutumier de la limite des 12 milles pour la zone de pêche exclusive et des droits préférentiels de l'Etat côtier dans la haute mer adjacente. La courte période (12 ans) séparant l'échec de la codification de ces règles par la Conférence de 1960 et la naissance des litiges et l'introduction des instances ne fit point obstacle à la reconnaissance judiciaire de leur rapide consolidation. Mais il n'est pas sûr que durant cette période la pratique des Etats ait revêtu les caractères de fréquence, de constance, de généralité et de représentativité exigés dans la décision de la Cour de 1969 (61).

C'est qu'en réalité, l'élément de durée n'est essentiel que comme moyen de preuve de la coutume. Il suggère une formation du droit lente et évolutive dans un environnement social et historique homogène et stable, exempt de remises en cause techniques ou politiques. Le droit apparaît alors comme une pratique dont le temps sanctionne la généralité et la « juridicité ». Lorsque ce facteur d'authentification objectif vient à manquer ou apparaît précaire ou fragile, d'autres modes de preuves doivent intervenir. Le phénomène dit d'« accéléré-

(60) *Rec. C.I.J.*, 1969, p. 42, n° 74. Notons, toutefois, que, parmi les arguments retenus pour établir que la Convention de 1958 sur le P.C. ne saurait être considérée « comme désuète et inapplicable entre les Parties dans la présente affaire », le Tribunal arbitral, dans le litige sur la délimitation du P.C. entre la France et le Royaume-Uni, s'appuie sur le fait que ladite Convention « est entrée en vigueur entre les Parties il y a à peine plus de dix ans ». Il est donc difficile d'admettre que les Etats concernés « acceptent la modification ou même l'abrogation de droit et obligations conventionnels et existant précédemment », à la suite d'« un développement du droit coutumier » (sentence du 30 juin 1977, § n° 47), édition de la *Documentation française*, p. 62.

(61) Les lacunes du raisonnement de la Cour sont flagrantes au moins à trois égards : 1) la contradiction consistant à constater qu'« il s'en est fallu d'une voix pour que la Conférence de 1960 n'adopte un texte régissant les deux questions de la largeur de la mer territoriale et de l'étendue de la compétence en matière de pêcheries », et d'en conclure aussitôt que les « deux notions se sont cristallisées ces dernières années en droit coutumier par l'effet de l'assentiment général apparu à cette conférence » (*Rec.*, 1974, p. 23, n° 52). Même si, comme on l'a vu, la notion d'« assentiment général » est relative, elle ne peut, en toute rigueur de termes, se réduire à une opinion minoritaire, même imposante en nombre à un moment donné, sur un texte d'ultime compromis rédigé pour éviter un nouvel échec ; 2) le privilège exclusif et non justifié accordé aux accords et arrangements bilatéraux ou régionaux sur les droits de pêche comme indices révélateurs de la pratique ultérieure des Etats et l'occultation volontaire des actions unilatérales de nombreux pays attestant le dynamisme de pratiques contraires (*ibid.* et p. 26, n° 58). L'affirmation selon laquelle « les règles du droit maritime international sont le fruit d'accommodements réciproques, d'une attitude raisonnable et d'un esprit de coopération » apparaît comme un présupposé gratuit ne correspondant ni à l'histoire du droit maritime, lointaine ou récente, ni à la jurisprudence antérieure de la Cour de 1951 et de 1969 sur la délimitation côtière et sur le droit du P.C. ; 3) l'absence totale de démonstration du caractère de règle « généralement acceptée » de la limite des 12 milles pour la zone de pêche côtière (*ibid.*, n° 52). L'extrême variété de la pratique dans ce domaine ôte à ce dictum péremptoire de la Cour toute base réelle et le prive de toute crédibilité.

ration des coutumes » rend donc la constatation des règles consolidées dans la pratique plus délicate et plus aléatoire (62).

Mais, lorsqu'on tente de l'appliquer aux pratiques instaurées par plusieurs groupes d'Etats côtiers dans le but de développer leurs emprises maritimes, le critère de la durée se révèle plus inopérant encore. Deux questions se présentent alors à l'esprit : 1) est-il légitime de choisir comme précédent déterminant la naissance d'une « pratique constante » ou « permanente », un acte unilatéral ne bénéficiant au départ d'aucun consentement de la part des autres Etats ? 2) ne doit-on pas considérer qu'une pratique est interrompue lorsque son introduction dans les relations internationales suscite des protestations de la part des autres Etats et que dès lors le caractère de permanence exigée lui fait défaut ?

Pour répondre à ces questions, on adoptera la même position de principe que dans les développements précédents : le facteur déterminant ne réside pas tant dans l'expression de réactions officielles hostiles de la part d'autres Etats que dans l'existence, le développement ou la régression de pratiques contraires. On retrouve alors les distinctions déjà établies. Les principes fondamentaux du droit du P.C. résultent d'une pratique qui remonte à la Proclamation Truman de 1945 dont la doctrine inspira l'action de plusieurs autres Etats alors que d'autres théories du P.C. ne sont parvenues à aucun moment à déterminer une pratique contraire (63). En revanche, des règles annexes comme les méthodes de délimitation ne peuvent pas se recommander du même précédent ni d'une pratique concordante et

(62) Selon le professeur Charpentier, « l'écoulement d'une certaine période de temps n'est pas, en soit, une condition de formation de la coutume : il n'est que la condition souvent nécessaire à la manifestation d'une pratique constante et uniforme des Etats en la matière considérée » (« Tendances de l'élaboration du droit international public coutumier », Colloque de la S.F.D.I., Toulouse, 1974, *op. cit.*, p. 109). Pour Verzijl, la condition de durée, comme celle de généralité, revêt peu d'importance : « Il y a des cas, écrit-il, dans lesquels une pratique spécifique mûrit dans un laps de temps très court et où une règle de droit coutumier naît de quelques précédents seulement, et il y a d'autres cas dans lesquels l'interruption d'une certaine pratique par des pratiques contraires occasionnelles n'empêche pas nécessairement le développement d'une telle pratique selon un processus coutumier, ni n'affecte pas nécessairement l'autorité de la règle en voie de formation » (*Traité précité*, vol. 1, « General Subjects », 1968, p. 35-36). Le professeur Rousseau adopte une attitude semblable (*Traité précité*, tome 1, p. 317-319). Charles de Visscher défendait un avis différent : « Or, si maléable qu'elle soit, la coutume s'accommode mal de la succession trop rapide de manifestations dont le caractère souvent équivoque ou les contradictions ne lui permettent pas de se cristalliser en « pratiques générales acceptées comme étant de droit » (art. 38 du Statut de la Cour). Le temps ne lui est plus laissé de se consolider dans des cadres fermement assis. En définitive, une vie internationale beaucoup plus active que par le passé ne peut s'alimenter au long et lent cheminement de la coutume comme source importante de transformation du droit... On ne peut continuer à parler de formation coutumière là où l'élément essentiel de la coutume, une certaine durée d'application, fait manifestement défaut (*Théories et réalités en droit international public*, 4^e éd., 1970, p. 174).

(63) C'est ce que constate la C.I.J. dans l'arrêt de 1969 (*Affaire du plateau continental de la mer du Nord*), § 47.

constante des Etats sur ce point (64). Les règles posées en matière de juridiction exclusive sur les pêcheries ne peuvent se réclamer d'aucun précédent qui ne soit sujet à caution tant les pratiques ont été diverses et contradictoires jusqu'à l'ouverture des travaux de la Troisième Conférence (seconde session, Caracas, 1974) et les perspectives d'évolution incertaines. Incapables de s'inscrire, fut-ce provisoirement, dans la durée, ces pratiques témoignent davantage de l'existence de « coutumes instantanées » dont les racines psycho-sociologiques échappent aux modes habituels d'appréciation juridique utilisés pour vérifier la nature coutumière d'une norme (65).

Ce « spontanéisme » désordonné et anarchique est, assurément peu compatible avec la vision unanimisante et sécurisante du droit coutumier tel qu'on le conçoit ordinairement : cristallisation progressive et paisible d'usages répétés et concordants. Il affecte directement la « juridicité » de la pratique suivie par les Etats, le caractère obligatoire du comportement habituellement adopté étant souvent présenté comme la consécration du temps écoulé, l'origine de l'usage s'estompant dans la mémoire collective (66).

§ III. - La « juridicité » de la pratique

L'importance primordiale dans la formation d'une coutume de l'élément psychologique, c'est-à-dire l'acceptation de son caractère

(64) « Ce n'est pas que la Cour refuse aux exemples cités toute valeur probante à l'appui de la thèse du Danemark et des Pays-Bas ; elle estime simplement qu'ils ne sont pas décisifs et ne suffisent pas à établir, comme on le voudrait, une pratique constante manifestée dans des circonstances permettant de conclure que la délimitation suivant le principe de l'équidistance constitue une règle obligatoire de droit international coutumier, en particulier en matière de délimitation latérale » (arrêt de 1969, n° 79). En revanche, la C.I.J. estime que la délimitation opérée par voie d'accord selon des principes équitables, telle qu'elle est conçue dans la Proclamation Truman, a acquis la valeur d'un principe coutumier obligatoire pour tous les Etats (*ibid.*, n° 85).

(65) Le professeur R.J. Dupuy a proposé une explication originale du phénomène des « coutumes sauvages » : « Chez les pays en voie de développement..., l'élément volontaire l'emporte sur le facteur historique. Cette antériorité de la conscience sur le fait est au cœur de la coutume révolutionnaire : la condition commune et déshéritée de ceux qui s'en réclament, rend inutile la répétition prolongée sur une longue histoire. On pourrait dire que ces pays sont animés non par le sens du temps mais par celui de la durée bergsonnienne ; ils ont en effet la conviction de porter leur misère ou leur pauvreté depuis toujours, le temps de la colonisation leur semble du temps qu'on leur a pris ; leur temps intérieur, fait d'humiliation et d'orgueil, pour aussi excessifs que ces sentiments puissent paraître, justifie à leurs yeux des attitudes en rupture avec les règles jusque-là reçues comme universelles. Reprenant les analyses faites par Gilles Deleuze dans l'ordre philosophique, nous dirons que ces pays, face à la répétition, en appellent à la différence, à celle de leur situation et de leurs nécessités, lesquelles justifient à leurs yeux des attitudes que le reste de la communauté internationale doit reconnaître » (contribution précitée au Colloque de Toulouse de la S.F.D.I., *op. cit.*, p. 137).

(66) On notera que le critère de la durée permet tout de même de mesurer la continuité d'inspiration qui guide certains groupes d'Etats côtiers dans la conduite de leur politique maritime depuis plus de trente ans. En même temps, comme l'indique M. Dupuy, il donne la mesure de la « faculté de résistance des Etats tiers » (*ibid.*).

juridique (67), a été réaffirmée avec force par la C.I.J. à l'occasion des litiges sur le P.C. de la mer du Nord : « ...le fait d'avoir agi ou de s'être engagé à agir d'une certaine façon ne prouve rien sur le plan juridique. L'élément essentiel à cet égard est que, même si pareille attitude avait été beaucoup plus fréquente de la part des Etats non parties à la Convention, ces actes, même considérés globalement, ne suffiraient pas en eux-mêmes à constituer l'*opinio juris* car, pour parvenir à ce résultat, deux conditions doivent être remplies. Non seulement les actes considérés doivent représenter une pratique constante, mais en outre ils doivent témoigner, par leur nature ou la manière dont ils sont accomplis, de la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit. La nécessité de pareille conviction, c'est-à-dire l'existence d'un élément subjectif, est implicite dans la notion même d'*opinio juris sive necessitatis*. Les Etats intéressés doivent avoir le sentiment de se conformer à ce qui équivaut à une obligation juridique. Ni la fréquence ni même le caractère habituel des actes ne suffisent. Il existe nombre d'actes internationaux, dans le domaine du protocole par exemple, qui sont accomplis presque invariablement mais sont motivés par de simples considérations de courtoisie, d'opportunité ou de tradition et non par le sentiment d'une obligation juridique » (68).

La présence de cet élément psychologique en ce qui concerne les pratiques instaurées par les Etats côtiers de façon unilatérale a été mise en doute du fait de leur caractère contestataire et révisionniste : peut-on avoir la conviction de se conformer à une règle de droit lorsqu'on agit consciemment à l'encontre des normes établies ? La réponse négative s'impose d'elle-même. On n'a pas à s'interroger sur l'application d'un « statut préexistant », ainsi que le fait Gidel (69), lorsque celui-ci fait défaut ou, *a fortiori*, s'il est contraire à la nouvelle orientation qui se dégage de la pratique. Pour cette raison évidente G. Scelle a estimé, à propos des appropriations nationales du P.C.,

(67) Certains auteurs ont rejeté l'exigence de cet élément psychologique : H. Kelsen : « Théorie du droit international coutumier », in *Revue internationale de la théorie du droit*, 1939, p. 253 et suiv. (l'« *opinio juris* » ne serait pas imputable aux Etats dont la pratique est constitutive de coutumes mais au seul juge qui formule le droit coutumier à l'occasion d'un litige) ; P. Guggenheim : « Les deux éléments de la coutume en droit international », in *Mélanges G. Scelle*, vol. 1, 1950, p. 275-284. On note, toutefois, un changement de leur opinion à ce sujet : Kelsen : *Principles of International Law*, New York, 1966, 2^e éd. rev. par R.W. Tucker, p. 450-451 ; Guggenheim : *Traité de D.I.P.*, 2^e éd., 1967, tome 1, p. 103-105. Sur ces questions voir K. Marek, article cité, *R.B.D.I.*, 1970-1, p. 54-55. Le problème a rebondi, comme on va le voir, s'agissant des coutumes « *in statu nascendi* ».

(68) Arrêt du 20 février 1969, § 76-77, *Rec.*, 1969, p. 44. La C.I.J. cite alors l'arrêt de la C.P.J.I., *Affaire du Lotus*, 1927, série A, n° 10, p. 28 : le fait que les Etats se soient abstenus d'exercer des poursuites ne signifie pas « qu'ils se reconnaissent obligés de ce faire ; or c'est seulement si l'abstention était motivée par la conscience d'un devoir de s'abstenir que l'on pourrait parler de coutume internationale. Le fait allégué ne permet pas de conclure que les Etats aient été conscients d'un pareil devoir ; par contre... il y a d'autres circonstances de nature à persuader du contraire ».

(69) *Loc. cit.*, Congrès de l'I.B.A., 1952, p. 17.

qu' « il est difficile de voir là une pratique acceptée comme étant de droit » (70).

Les partisans de la juridicité des règles posées par voie unilatérale font d'ailleurs très peu référence à la condition d' « *opinio juris* ». J.M. Yepes l'ignore totalement dans sa description du processus coutumier : « C'est par des pratiques répétées individuellement par les différents Etats que la coutume internationale se crée peu à peu. Un Etat agit individuellement d'une certaine façon, un autre le suit, et puis un autre et ainsi de suite. Et, à la fin, par cette pratique unilatérale d'un certain nombre d'Etats agissant chacun séparément, le droit international coutumier réussit à se constituer » (71). Lauterpacht ajoute la condition de l'absence de protestations qui semble, dans son esprit, tenir lieu d' « *opinio juris* » (72). Mais l'abstention des autres Etats est insuffisante, en elle-même, pour établir la conviction commune des membres de la société internationale que la pratique suivie par un Etat ou un groupe d'Etats constitue l'expression et l'application d'une règle de droit ou d'une obligation internationale (73).

Plusieurs auteurs, à partir de constatations du même ordre ont dénié à l' « *opinio juris* » toute influence comme facteur constitutif de la coutume. Pour V. Mouton, la condition psychologique ne doit pas être exigée pour les « coutumes en formation » (74). G. Venturini écrit, dans le même sens : « Il s'agit en tous cas d'un élément important avant tout sous l'angle de la preuve de la coutume, et non point sous celui de la formation de celle-ci : d'un élément qui semble avoir une importance principalement négative, en ce qu'il est utilisable

(70) *Loc. cit.*, R.G.D.I.P., 1955, p. 37.

(71) *Loc. cit.*, R.G.D.I.P., 1956, p. 48.

(72) « Sovereignty over submarine areas », B.Y.I.L., 1950, p. 395.

(73) S'il n'est pas interdit de voir dans l'abstention des Etats tiers un indice de leur assentiment à l'introduction d'une pratique nouvelle dans les relations internationales, on ne doit pas assimiler les notions de consentement et d' « *opinio juris* ». Certes, le consentement peut jouer un rôle au point de départ d'une pratique et contribuer à sa cristallisation (encore que le refus de consentement n'est pas pour autant, comme on l'a vu, un obstacle à la généralisation d'une pratique côtière). Mais, après la consolidation coutumière de la pratique, « il n'est plus question d'assentiment, mais de conviction obligatoire », la preuve en étant, selon le professeur Charpentier, « que la coutume s'applique même à ceux qui voudraient à ce moment-là, la contester » (voir la discussion engagée sur ce point au Colloque de Toulouse de la S.F.D.I., en 1974, entre MM. Charpentier, Kiss et Cohen-Jonathan, *op. cit.*, p. 171-174). Au C.F.M., M. Castaneda (Mexique) a soutenu que le consentement de tous les Etats n'était pas requis pour la formation du nouveau droit maritime. Il a dénoncé « la conviction que les règles universelles du droit de la mer ne peuvent être établies qu'avec le consentement exprès de chaque Etat et par voie de traité. Cette position est extrêmement dangereuse et n'est pas confirmée par l'histoire... Le refus d'accepter la création de règles ou de normes internationales autrement que par voie de traité est d'autant plus déplorable que cela peut conduire n'importe quel pays à faire obstacle à la volonté des autres. Il est intolérable que quelques Etats puissent s'arroger un droit de veto dans les questions de droit international et défendre un statut quo juridique que beaucoup d'autres Etats estiment inacceptable » (séance du 24 août 1973, doc. A/AC. 138/SR. 103, p. 8). La formation du droit de la mer dépend donc de l'évolution de la pratique et de la signification politique et juridique que les Etats attachent à celle-ci.

(74) « The Continental Shelf », R.C.A.D.I., 1954, 1, p. 432.

pour exclure du champ de la coutume toutes les règles de courtoisie, de correction, etc., c'est-à-dire des règles non juridiques » (75). Z.J. Slouka remarque, de son côté, à l'issue de son étude des situations bilatérales des Etats au regard du statut du P.C., que « le rôle de l'*opinio juris* conçu comme un élément distinct générateur de relations normatives est largement invisible. Là où un rapport de droit nouveau, antérieurement inexistant et non défini, émerge entre deux Etats à partir de pratiques parallèles, que l'assentiment soit implicite ou qu'il résulte d'un acte d'acquiescement formel, il n'y a pas lieu de rechercher l'*opinio juris* comme préalable à l'existence de ce rapport ; l'*opinio juris*, la conscience qu'une pratique internationale spécifique est suivie en tant qu'obligation de droit, n'est que la phase ultime d'une pratique étatique passée du domaine de l'activité discrétionnaire au stade du comportement juridique obligatoire ». L'auteur constate que cette mutation s'est opérée dans quelques cas de façon instantanée lorsque deux Etats adoptent simultanément des politiques semblables, que, dans d'autres cas, la pratique d'un Etat n'ayant pas suscité de réaction explicite d'un autre Etat, « l'émergence d'une *opinio juris* définissable est plus lente ». Pour lui, cette conception de l'« *opinio juris* » doit éliminer celle qui en fait habituellement « une expression du consentement de l'Etat au maintien en vigueur d'une règle spécifique ». En effet, « il semble plutôt représenter, du point de vue de l'acquiescement, l'impossibilité complète pour un Etat d'exprimer ou de défendre une position différente, l'impossibilité effective de ne pas accepter l'usage ». Mais un tel résultat ne peut être atteint que lorsque le réseau des rapports de droit bilatéraux est devenu si dense qu'on peut estimer qu'une pratique générale et uniforme a été mise en place. La conscience générale qu'une pratique spécifique a le caractère d'une obligation de droit résulterait alors d'une somme de rapports de droit spécifiques. L'« *opinio juris* », loin de contribuer à la formation de la pratique obligatoire, n'en serait que l'émanation (76).

Si l'élément psychologique n'est pas à proprement parler un facteur de formation de la coutume, au sens où il ne participe pas directement et « visiblement » à l'élaboration ou à la cristallisation de la pratique des Etats, on ne peut contester la portée de son intervention comme critère d'identification ou d'authentification du caractère juridique de la pratique suivie. Certes, l'« *opinio juris* » assume souvent une fonction négative, la jurisprudence n'en appelant à cet argument que pour repousser la valeur prétendument coutumière d'une pratique (77).. Lorsque le caractère normatif de la pratique est manifeste,

(75) *Loc. cit.*, R.C.A.D.I., 1964, II, p. 389.

(76) *Op. cit.*, 1968, p. 172-173.

(77) « Chose remarquable, écrit le professeur Sorensen à propos de la jurisprudence de la C.P.J.I., ni la Cour ni les juges dissidents, ne se sont jamais intéressés à l'élément psychologique pour affirmer l'existence d'une coutume. La pratique générale et constante leur a suffi pour conclure qu'une règle coutumière avait été créée et pouvait servir de base à leurs décisions. On a recouru

la constatation de sa généralité et de sa fréquence doit, logiquement, être suffisante. Mais dans certains cas, la pratique peut ne résulter que de la simple courtoisie (78), de la commodité du procédé (79) ou de considérations d'ordre strictement politique (80). Même si la généralité et la constance d'une telle pratique sont démontrées, peut-on, pour autant, en faire la source d'une obligation juridique pour les Etats qui la suivent alors même que leur action respective et leurs réactions ont obéi à des motivations extra-juridiques et qu'à aucun moment un effet de droit n'a été recherché pour lui-même ?

Il faut également revenir sur l'argument de départ selon lequel il ne peut y avoir conviction de suivre une pratique « acceptée comme étant de droit » lorsque le comportement de l'Etat ou du groupe d'Etats en cause s'analyse en une violation du droit en vigueur. C'est réduire l'« *opinio juris* » à une mentalité conformiste et routinière, à un réflexe passéiste et conservateur, c'est maintenir le droit coutumier dans un respect des usages archaïque et stérilisant. Or, loin de conduire à la reproduction aveugle des comportements antérieurs, le droit coutumier se prête, bien mieux que le droit figé dans l'écriture, aux assouplissements, aux adaptations et même aux mutations exigées par l'évolution et les changements qui affectent le milieu social dès lors que la nécessité en est perçue au niveau de la conscience collective. N'est-ce pas surtout cette prise de conscience collective du besoin d'une adaptation ou d'un changement des normes en vigueur qui exprime l'« *opinio juris* » dans sa dimension dynamique et novatrice (81) ?

De ce point de vue, l'expérience des Etats côtiers est encore exemplaire. Leur pratique ne trouve pas sa valeur et sa force juridiques dans la conviction de sa conformité au droit en vigueur, mais dans la prise de conscience de l'inéquité et de l'inefficacité du droit en vigueur et l'impérieuse exigence de le réformer. Le changement

à l'élément psychologique seulement dans le sens négatif que son absence a empêché l'affirmation d'une règle coutumière » (*Les sources du droit international*, Copenhague, 1946, p. 110). Le professeur Venturini constate la même chose à propos de la jurisprudence de la C.I.J. (*loc. cit.*, p. 390).

(78) La C.I.J. cite dans ce sens les actes protocolaires « motivés par de simples considérations de courtoisie, d'opportunité ou de tradition » (*Affaires du P.C. de la mer du Nord*, arrêt de 1969 précité, n° 77).

(79) La C.I.J. a établi que « juridiquement, si une règle existe, sa valeur en droit doit tenir à autre chose qu'à ses avantages si importants soient-ils » (*ibid.*, n° 23) et que l'adoption de la méthode de l'équidistance ayant pu obéir à des impératifs de commodité, « il n'existe pas le moindre indice... qu'ils (les Etats en cause) croyaient appliquer une règle de droit international coutumier à caractère obligatoire » (n° 76).

(80) Dans l'*Affaire du droit d'asile*, la Cour a dit que « la pratique a été influencée à tel point par des considérations d'opportunité politique dans les divers cas qu'il n'est pas possible de dégager de tout cela une coutume constante et uniforme acceptée comme étant le droit en ce qui concerne la prétendue règle » (arrêt du 20 novembre 1950, *Rec.*, 1950, p. 277).

(81) Venturini ramène l'« *opinio juris* » à la « conscience morale de la nécessité, aux fins de l'organisation juridique, des normes à produire, c'est-à-dire de leur fonction pour l'intérêt général, pour le bien commun de la société internationale », conception large qui explique mal le rôle très réduit que l'auteur attribue, par ailleurs, à l'élément psychologique (*loc. cit.*, p. 389).

des règles en vigueur dans ce qu'elles ont de contradictoire avec les besoins et intérêts actuels des collectivités humaines formant la société internationale est considéré par les Etats côtiers comme l'objectif à atteindre. Leur action s'inscrit dans un processus coutumier qui apparaît comme le plus direct et le plus efficace : il permet en effet aux Etats initiateurs de traduire immédiatement leur conviction dans les faits par des mesures législatives nationales, sans attendre le résultat toujours aléatoire et incertain de procédures législatives internationales difficiles à mettre en œuvre et encore plus difficiles à faire aboutir (l'action unilatérale, en se développant, sera d'ailleurs le moyen le plus efficace de provoquer le recours aux procédures en question et de pousser à leur conclusion).

La conviction de la juridicité de la pratique suivie peut alors revêtir trois formes parentes mais distinctes. 1) La négation d'une règle de droit positif (notion de coutume « *contra legem* ») : extension de la M.T. au-delà des 3 milles, extension des droits exclusifs de pêche de l'Etat côtier au-delà de la M.T., extension des compétences de police de l'Etat côtier au-delà de la M.T. ou de la Z.C., suppression du droit de passage inoffensif dans les eaux archipélagiques ou du droit de libre passage dans les détroits servant à la navigation internationale, etc. (82). 2) L'affirmation d'une règle nouvelle incontestée (notion de coutume « *praeter legem* ») : droits d'exploration ou d'exploitation exclusifs du lit et du sous-sol du P.C. au profit de l'Etat côtier, droit de l'Etat côtier de réglementer les pêcheries adjacentes à son territoire maritime aux fins de conservation et d'aménagement des stocks halieutiques, création d'une zone de pêche exclusive de 12 milles, etc. (83). 3) L'affirmation d'une règle nouvelle contestée

(82) Ces mesures sont généralement considérées comme contraires aux « principes établis » (De Ferron, tome I, p. 150). Verzijl observe à propos des coutumes « *contra legem* » : « Une coutume existante peut être modifiée ou même complètement renversée par une pratique nouvelle fréquente et constante qui commence sa carrière par une violation claire de la loi existante mais qui s'élabore peu à peu en règle nouvelle. Dans de tels cas, il sera souvent difficile de fixer avec précision approximative à partir de quel moment la nouvelle pratique, en temps que fait servant de base à une règle de droit coutumier, est définitivement substituée à la loi ancienne : cela dépendra de la question de savoir quand la pratique contraire (à la loi en vigueur) aura réussi à acquérir pour elle-même l'« *opinio juris* » (op. cit., vol. I, 1968, p. 36). Georges Scelle refusait toute idée de coutume « *contra legem* » : « Il est parfois difficile de savoir, en matière coutumière, si tels faits nouveaux sont l'indice d'une évolution de la coutume préexistante ou constituent simplement des dérogations, des violations de cette coutume. Lorsqu'on se trouve en présence d'allégations nettement contradictoires avec elle et qu'il arrive parfois même qu'on la réaffirme pour faire croire qu'on ne la viole point, l'hésitation n'est plus permise » (R.G.D.I.P., 1955, p. 37).

(83) L'idée d'une coutume « *praeter legem* » suppose l'existence de problèmes non touchés par les règles existantes et que les nouvelles règles posées dans ce domaine soient en relation de compatibilité avec les règles anciennes ou de non-contrariété. En droit de la mer, la conception des coutumes « *praeter legem* » a évolué au rythme de la progression des coutumes « *contra legem* » auxquelles les premières préparèrent le plus souvent le chemin. Ainsi l'appropriation du P.C. laissait entière la liberté de la pêche qui s'accommodait de la création de zones côtières de conservation. La transformation de ces dernières en zones de pêche exclusive, par extension de la Z.C. de 12 milles préalablement

(notion de « coutume sauvage » selon l'expression suggestive de M. R.J. Dupuy) : extension de la M.T. jusqu'à 200 milles, ou de la juridiction économique et écologique dans la même proportion, fermeture des grands détroits à la libre circulation, annexion et assimilation au domaine terrestre des eaux archipélagiques, revendication d'une juridiction nationale sous-marine atteignant les plaines abyssales du fond des mers et des océans, etc. (84).

On a voulu voir dans ce développement des « coutumes contestataires ou révisionnistes », un retour aux conceptions volontaristes du droit international coutumier (85). Mais l'action « révolutionnaire » des Etats côtiers ne conforte en rien la thèse de la coutume « accord tacite » ; bien au contraire, elle la contredit fondamentalement. Il n'y a pas « accord tacite » mais conflit ouvert. L'expression la plus heureuse serait « coutume dialectique ». Comme l'écrit le professeur R.J. Dupuy : « La résurgence du volontarisme va de pair avec la fonction révolutionnaire de la coutume accélérée, reconnaissance non du volontarisme fondement d'accord tacite mais d'un volontarisme projectionnel, affirmant le droit des peuples pauvres à l'encontre du reste de la communauté internationale » (86). C'est donc là une coutume de combat. Loin de procéder d'une pratique paisible, non contestée, acceptée ou tolérée, selon la théorie traditionnelle de la jurisprudence internationale (87), les règles de droit maritime actuellement en voie de généralisation se sont imposées par la force du fait accompli, en dépit des oppositions les plus acharnées et selon les procédures les moins orthodoxes. Elles renvoient l'image d'une élaboration cahotique et convulsive du droit selon un processus dialectique et dans un esprit de lutte idéologique qui n'aurait pu prétendre, naguère, à aucune sorte d'efficacité sans l'appui des armes.

Mais l'aspect volontariste de cette transformation est encore atténué à deux points de vue. Fondamentalement, l'impératif de déve-

aménagée en zone de pêche, réduit la liberté de la haute mer au droit de libre navigation, lequel tend à être subordonné, de plus en plus, au respect des normes côtières de protection écologique, etc. L'extrême mobilité des principes rend précaire et révoquant toute construction doctrinale du droit en la matière.

(84) Comme on l'a vu, certaines de ces dispositions, surtout à contenu économique, sont en voie de généralisation. Les autres, parce qu'elles touchent à des questions stratégiques épineuses, ont un avenir moins certain du point de vue juridique. Leurs incidences politiques graves appellent davantage une solution négociée que le développement de pratiques incertaines, dépendant uniquement d'opportunités politiques et dangereuses pour l'équilibre mondial.

(85) Le professeur Charpentier relève dans la pratique actuelle des relations internationales « une accélération du processus coutumier lié au développement des solidarités sociales, et une accentuation de l'élément consensuel de la coutume lié aux divisions politiques du monde » (S.F.D.I., Colloque de Toulouse, 1974, précité, p. 108).

(86) « Coutume sage et coutume sauvage », *Mélanges Rousseau*, 1974, p. 84.

(87) Voir, notamment l'arrêt de 1951, *Affaire des pêcheries* : la C.I.J. constate que le système norvégien de délimitation a été appliqué « de façon persistante » et qu'« il ne s'est pas heurté à l'opposition d'autres Etats ». Elle déclara aussi que « cette méthode avait été consolidée par une pratique constante et suffisamment longue en face de laquelle l'attitude des gouvernements atteste que ceux-ci ne l'ont pas considérée comme étant contraire au droit international » (*Rec.*, 1951, p. 136-137 et 139).

loppement s'impose à tous les Etats et, pour les Etats nouveaux et sous-industrialisés, il n'avait pas d'autre moyen technique de se traduire que dans l'appropriation nationale et unilatérale des espaces côtiers, quelle que soit la nature politique du gouvernement propre à chaque pays ou la zone géographique dans laquelle il se situe et les influences qui s'exercent sur lui. Juridiquement, si l'on peut taxer de volontariste le comportement des Etats initiateurs de la pratique, cette qualification ne convient plus pour ceux qui progressivement ont conformé leur attitude à ce précédent : les Etats industrialisés qui viennent simultanément d'adopter la limite des 200 milles pour la Z.E. ou la zone de pêche exclusive, font-ils autre chose que d'appliquer une règle issue d'« une pratique acceptée (désormais) comme étant de droit » ? Avec la généralisation de la pratique, le droit se stabilise, l'« *opinio juris* » perd son caractère dynamique et novateur et redevient la conviction juridique statique justifiant la reproduction des usages selon un processus linéaire et dans l'unanimité restaurée. Mais dans la société mondiale actuelle, la technique de la codification contribue puissamment à cette unification du droit nouveau.

Section 2

L'influence de l'action unilatérale des Etats côtiers dans l'entreprise contemporaine de codification du droit de la mer

Selon l'article 15 du Statut de la Commission du droit international, il faut entendre par « codification », l'opération qui consiste à « formuler avec plus de précision » et à « systématiser les règles du droit international dans les domaines dans lesquels il existe déjà une pratique étatique considérable, des précédents et des opinions doctrinales ». Toujours d'après la même source, au contraire, le « développement progressif du droit international » serait le fait « de rédiger des conventions sur des sujets qui ne sont pas encore réglés par le droit international ou relativement auxquels le droit n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique des Etats ». La C.D.I., en 1956, au terme de son travail sur le droit de la mer, devait, elle-même, mettre un terme à cette distinction artificielle et équivoque, en invoquant les motifs suivants : « Non seulement les opinions sur le point de savoir si un sujet est déjà « suffisamment développé dans la pratique » peuvent largement diverger, mais plusieurs dispositions adoptées par la Commission et basées sur un « principe reconnu en droit international » ont été élaborées d'une manière qui les range dans la catégorie du « développement progressif » du droit. Après avoir essayé de spécifier les articles rentrant dans l'une ou l'autre catégorie, la Commission a dû y renoncer, plusieurs articles n'appar-

tenant ni à l'une ni à l'autre des deux catégories » (88). Il faut bien admettre, en effet, que la codification du droit international remplit une fonction largement novatrice et régénératrice et ne saurait se muer en entreprise rétrograde et conservatrice, à peine d'échec (tentatives de 1930). Ce rôle est plus accentué encore dans les matières qui subissent de profondes mutations : davantage que la transcription des coutumes établies, la codification réalise dans ce cas la « légalisation » ou la « validation » internationale des pratiques étatiques et interétatiques les plus suivies dans les relations internationales actuelles. Intervenant au stade des coutumes en formation, « *in statu nascendi* », la codification s'intègre dans le processus coutumier et contribue à sa modification. En droit maritime international, les actes unilatéraux des Etats côtiers fournissent aux instances de codification la matière première de l'élaboration d'un droit nouveau.

Cette situation n'est pas exceptionnelle. Elle témoigne clairement de la prédominance des objectifs politiques de la codification sur ses objectifs techniques. Dans une période d'instabilité et de bouleversement des rapports sociaux, on ne recherche pas en priorité une plus grande certitude du droit écrit, une meilleure diffusion des normes, une unification plus profonde des règles et usages enracinés dans des traditions lointaines et particulières. Le but de l'entreprise est davantage de traduire immédiatement en termes de droit général l'acquis des changements en cours, les conquêtes de la révolution, les principes de l'ordre nouveau (89). Lorsque la période de mutation s'étale sur plusieurs années, la codification se déroule alors par étapes et prend l'allure d'une procédure transitoire n'aboutissant qu'à des résultats provisoires et révisibles. Ainsi, le droit de la mer connût-il plusieurs mises en chantier successives au rythme des changements politiques et techniques intervenus depuis cinquante ans dans l'utilisation du milieu marin : 1930, 1958-60, 1973.

Cependant, la codification du droit international présente un certain nombre de tares inhérentes au faible degré d'intégration de la société internationale dépourvue d'un législateur souverain : lourdeur, lenteur et complexités de tous ordres. La difficulté majeure tient à la nécessité d'obtenir la participation effective de tous les sujets de droit à l'élaboration des normes internationales, à leur acceptation définitive et à leur application. Les diverses procédures

(88) *Annuaire C.D.I.*, 1956, vol. 2, p. 256, § 26.

(89) M. Roberto Ago écrit dans ce sens : « En réalité, le recours à la codification est imposé, à des moments donnés, par une exigence de fait. Dans l'histoire, la codification du droit suit le plus fréquemment une révolution ou, en tout cas, une transformation radicale de la composition ou de la structure de la société. Tout bouleversement profond subi par le corps social engendre la nécessité d'adapter le système juridique à la nouvelle situation ainsi que de rétablir, par une nouvelle définition systématique de ce qui reste constant et de ce qui change, la sécurité du droit ébranlée par la secousse » (« La codification du droit international et les problèmes de sa réalisation », in *Mélanges Guggenheim*, 1968, p. 94). Pour la société internationale actuelle, le facteur de mutation majeur est sans doute un accroissement de plusieurs dizaines de nouveaux Etats nés de la décolonisation.

mises en œuvre tentent de surmonter les obstacles et les contradictions de l'entreprise (90). En droit maritime, les expériences réalisées montrent l'importance décisive du travail préliminaire de préparation : la multiplicité des situations particulières se prête mal à l'œuvre de codification, d'autant qu'elle se traduit par la confrontation de revendications opposées et contradictoires participant de conceptions globales très éloignées. L'insuffisance du travail préparatoire fut flagrante à la Conférence de La Haye de 1930 qui se solda par un échec total (91). En revanche, l'intervention de la Commission du droit international de l'O.N.U. se révéla fort efficace, entre 1950 et 1956, la synthèse de dispositions qu'elle proposa à la Conférence de 1958 ne fut point modifiée par les délégations, sinon sur des points relativement secondaires, et permit d'aboutir aux Conventions de Genève de 1958 (92). Toutefois, la C.D.I. ne s'était pas prononcée sur la question la plus délicate de la largeur de la M.T., aucun consensus n'existant dans la communauté internationale à ce sujet, comme la Conférence de 1960 l'a démontré (93). Le désir d'éviter un nouvel échec sur le problème des limites nationales conduisit, en 1971, à confier la tâche de préparer une nouvelle convention sur le droit de

(90) Voir sur ce point, notamment : Y. Daudet, *Les Conférences des Nations Unies pour la codification du droit international*, Paris, L.G.D.J., 1968, 346 p. ; du même auteur : « Techniques de codification », in *L'élaboration du droit international public*, Colloque de la S.F.D.I., Pedone, 1975, p. 149-169 ; D. Vignes, « Organisation et règlement intérieur de la III^e Conférence sur le droit de la mer », *Revue du droit public*, 1975, n° 2, p. 337-377.

(91) Deux comités de la S.D.N. avaient été chargés du travail préparatoire : le Comité d'experts pour la codification du droit international et le Comité préparatoire (*ad hoc*). Ce dernier rédigea les bases de discussion sous la forme d'articles de convention. A l'issue de la Conférence, une résolution adoptée à l'initiative de la délégation danoise, notamment, demanda que « les institutions scientifiques entreprennent des études de nature à faciliter la tâche des conférences futures..., que la prochaine conférence de codification soit préparée bien à temps et que les travaux préparatoires en soient présentés d'une manière un peu différente de celle adoptée pour la dernière conférence (envoi de projets de conventions aux gouvernements au lieu de questionnaires) » (A. Raestad, « Le problème des eaux territoriales à la Conférence pour la codification du droit international », *loc. cit.*, 1931, p. 40). D'une façon plus générale, « les débats de la Conférence ont révélé qu'en préparant les travaux de codification, on a sous-estimé une circonstance essentielle qui rend l'accord difficile, à savoir que, lorsqu'on veut essayer de préciser des règles de droit international, des questions politiques surgissent invariablement » (*ibid.*, p. 3).

(92) « L'expérience des Conférences de Genève sur le droit de la mer et de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires a d'ailleurs montré qu'en dépit des innombrables propositions d'amendement présentées à chaque conférence, c'est dans la plupart des cas le texte originairement proposé par la Commission qui a prévalu » (R. Ago, *loc. cit.*, p. 104). « Que dans l'ensemble, le bilan de l'œuvre accomplie (par la C.D.I.) soit très largement positif et contraste à cet égard singulièrement avec les résultats antérieurs à l'existence de cet organe, nul ne le conteste » (Y. Daudet, « Techniques de codification », *loc. cit.*, p. 153). Voir la publication des Nations Unies, *La Commission du droit international et son œuvre*, éd. révisée, 1973, doc. F.72-1-17.

(93) On a beaucoup reproché à la C.D.I. d'avoir « abdiqué la tâche de trouver elle-même une solution » en se déchargeant de sa responsabilité sur la future Conférence (R. Ago, *loc. cit.*, p. 104). Il n'est pas pour autant prouvé que si la C.D.I. avait adopté une solution, celle-ci eût été retenue par la Conférence. La règle des 12 milles qui jouit actuellement d'une grande faveur parmi les Etats, n'avait pas encore été consacrée par une pratique suffisamment importante dans la communauté internationale comme c'est aujourd'hui le cas.

la mer à une instance représentative des forces politiques en présence, plutôt qu'à un comité de spécialistes comme la C.D.I. : le Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale des N.U. (94).

Si le « Comité des fonds marins » (C.F.M.) a effectué un travail d'élaboration des concepts considérable, à partir d'ailleurs de textes souvent adoptés hors de son sein par les groupes d'Etats les plus résolus à changer le droit de la mer, et s'il permit à de nombreux pays représentant toutes les parties du monde de s'exprimer sur les sujets en discussion, il ne parvint pas à synthétiser les propositions les plus diverses formulées par les délégations nationales et fut incapable de livrer à la Conférence un projet unifié de négociation (95). Il ne fallut pas moins de neuf sessions et de six années de travail, le plus souvent dans le cadre de groupes officieux, pour que la Conférence aboutisse enfin à la rédaction d'un « Projet de Convention sur le droit de la mer » couvrant l'ensemble des problèmes relevant de son mandat (96). Ce texte (de caractère toujours officieux) devrait servir de base, dès 1981, il faut l'espérer, à un travail d'élaboration conventionnelle efficace, selon la procédure habituelle des conférences

(94) A la suite des initiatives du gouvernement de Malte concernant l'utilisation pacifique des fonds marins situés en dehors de la juridiction nationale des Etats côtiers, un Comité spécial fut créé par l'Assemblée générale pour étudier ce problème et composé de 35 membres (Rés. 2340-XXII du 18 décembre 1967). Sur son rapport, fut institué un organe permanent de 42 membres : le Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà de la juridiction nationale (Rés. 2467-XXIII du 21 décembre 1968) dont les travaux aboutirent à la « Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans ainsi que leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale » (Rés. 2749-XXV du 17 décembre 1970) et à la convocation d'une conférence internationale sur le droit de la mer pour 1973, le Comité élargi à 86 membres étant chargé des travaux préparatoires à cet effet (Rés. 2750 C-XXV du 17 décembre 1970). Cinq membres complémentaires furent désignés par la suite, dont la Chine populaire (Rés. 2881-XXVI du 21 décembre 1971), portant ainsi à 91 l'effectif total du Comité (un siège réservé au groupe des Etats d'Europe orientale est resté vacant pendant toute la durée des travaux du Comité). Voir outre les rapports du Comité, L. Caflisch : « La révision du droit international de la mer », *Annuaire suisse de droit international*, 1973, n° 29, p. 54-59 ; A. Bermes, *Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale*, thèse, Nice, 1975, 356 pages.

(95) A sa 45^e séance, le 12 mars 1971, le Comité a adopté un accord d'organisation établissant trois « sous-comités » chargés de fonctions respectives : le Sous-Comité 1 : élaborer des articles de traité portant sur le régime international des fonds marins ; le Sous-Comité 2 : dresser la liste complète des questions relatives au droit de la mer et élaborer des projets d'articles sur ces sujets ; Sous-Comité 3 : rédiger des projets d'articles concernant la protection du milieu marin et la recherche scientifique (Doc. off. 26^e session de l'A.G., suppl. 21, A/8421, p. 5-6). Si le Sous-Comité 2 a bien adopté le 16 août 1972 une liste de questions relatives au droit de la mer soumises à révision, liste confirmée par le Comité plénier dès le 18 août 1972 (Doc. off., 27^e session de l'A.G., suppl. 21, A/8721, p. 4 à 9 et 52-53), aucun projet d'articles de traité n'a été rédigé sur quelque sujet que ce soit. Dans son rapport de 1973, le Comité ne pût livrer à la Conférence que la masse des propositions présentées par les délégations, celles déposées au Sous-Comité 2, les plus nombreuses et les plus diverses ayant fait l'objet de tentatives de regroupement par questions traitées (Doc. off., 28^e session de l'A.G., suppl. 21, A/9021, vol. V et VI).

(96) Doc. A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3, 27 août 1980, 179 pages, 320 articles, 8 annexes.

diplomatiques et en application du règlement de la Conférence jusqu'ici quelque peu occulté par les tractations officieuses (97).

On peut se demander si l'intervention de la C.D.I. au niveau des travaux préparatoires n'aurait pas facilité davantage la négociation au sein de la Troisième Conférence. La réponse à cette question n'est pas simple dans la mesure où il n'a pas fallu moins de six ans (1950-1956) à la C.D.I. pour produire un projet d'articles sur le droit de la mer à l'intention de la Conférence de Genève de 1958, projet lacunaire, d'ailleurs, sur un point essentiel : la largeur de la M.T. Mme A. Bermes apporte, en conclusion de son étude sur le C.F.M., une réponse également très nuancée. Si l'universalité de la Conférence et l'extrême diversité des intérêts qui y sont représentés et s'y affrontent, la priorité donnée aux problèmes politiques et économiques, etc. constituent des arguments très forts justifiant l'option initiale de 1971, la nécessité de recourir à une instance technique composée de spécialistes du droit maritime ne s'est pas moins manifestée au cours de négociations qui, faute de bases communes, étaient sur le point de s'enliser dans le sable mouvant des manœuvres et des polémiques stériles (98).

Les résultats de l'œuvre de codification, en raison même de ses limites, ne sont point dépourvus d'ambiguïté et font régulièrement l'objet de sévères critiques. Sommairement, la relativité des effets de la codification peut être analysée ainsi : 1) la codification ne fige pas la réalité juridique et n'a pas un caractère absolument définitif ; 2) les normes codifiées ne se substituent pas aux règles coutumières préexistantes dont le champ d'application est généralement plus

(97) La genèse de ce texte est complexe : 3^e session (17 mars-9 mai 1975), rédaction de trois « textes uniques de négociation » par les présidents des trois Commissions de la Conférence, à la demande du président de la Conférence, M. Amerasinghe (première rationalisation des propositions, disparition des « variantes ») ; 4^e session (15 mars-7 mai 1976) : révision de ces textes en fonction des réactions des délégations et des propositions des groupes officieux ; 6^e session (23 mai-15 juillet 1977) : rédaction sous l'autorité de la Présidence du Texte de négociation composite officieux, à partir des textes précédents, première ébauche d'un projet global de convention ; 8^e session (19 mars-27 avril 1979) : première révision du T.N.C.O. ; 9^e session (3 mars-4 avril 1980) : 2^e révision ; 9^e session, reprise (28 juillet-29 août 1980) : 3^e révision et transformation du T.N.C.O. en « Projet de Convention sur le droit de la mer ». Lire sur l'élaboration et la nature procédurale de ces différents textes, l'important article de J.P. Lévy, « La Conférence sur le droit de la mer : un atelier international expérimental », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 7-67.

(98) Voir A. Bermes, *op. cit.*, p. 291 et suiv. L'auteur souligne le rôle déterminant, à bien des égards, joué à la Conférence par le groupe officieux dit « Evensen », du nom du ministre norvégien qui en prit l'initiative. Composé de juristes « sans mandat ni allégeance expressé à aucun groupe ni délégation », il s'est donné une tâche « de pure technique juridique » : mettre en forme les options majeures dégagées par les discussions de façon à faciliter les compromis et la négociation. Le travail régulier de ce groupe durant la session du printemps 1975 à Genève permit, en dépit de tenaces suspensions de la part de certains groupes politiques, la rédaction de textes officieux qui contribuèrent efficacement à l'élaboration finale du Projet de Convention de 1980. Voir de précieuses indications sur le « climat » de la négociation dans l'article de D. Vignes : « Deux prolégomènes du nouveau droit de la mer : le Texte unique de négociation du 7 mai 1975 et le groupe nommé Evensen », in *Revue iranienne des relations internationales*, n° 5-6, hiver 1975-76, p. 9-25.

large (99) ; 3) elle offre une base plus précaire que la coutume et peut amoindrir par l'effet de ses techniques la portée des règles qu'elle touche (100) ; 4) parallèlement, elle débouche sur la coutume et contribue à affermir sur un plan général les règles qu'elle a intégré dans le droit écrit (101).

Mais, les rapports de cause à effet qui se sont instaurés entre l'action unilatérale des Etats côtiers établissant des pratiques nouvelles, et les tentatives de codification de ces pratiques méritent d'être spécialement mentionnées. Pas plus que des principes du processus coutumier, les actes unilatéraux des Etats côtiers n'ont pu s'accommoder des procédures de codification. Leur dynamisme propre a submergé toutes les digues destinées à enrayer leur développement. Mieux encore, chacun des essais de codification conçu comme un moyen de réaffirmer les principes traditionnels et de démontrer le caractère minoritaire des pratiques contestataires conduisit paradoxalement, quel que soit le résultat obtenu par l'initiative, à renforcer l'audience des dernières et à affaiblir la portée des premiers. Une sorte de dialectique se manifeste là encore entre les comportements individuels des Etats et la tendance à la collectivisation des règles. Les expériences successives de codification montrent en effet que : au point de départ, les actes unilatéraux des Etats côtiers suscitent un besoin de codification qui ne tarde pas à se concrétiser dans une démarche collective (I) ; la codification entreprise, quelle qu'en soit l'issue, provoque une relance de l'action unilatérale des Etats (II) ; achevée, la codification voit souvent son œuvre dépassée par la pratique des Etats (III).

(99) Voir C.I.J., arrêt sur le P.C. de la mer du Nord, n° 60 : le juge s'interroge sur la question de savoir « si le principe de l'équidistance en est venu à être considéré comme une règle de droit international coutumier... de sorte qu'il s'imposerait à la République fédérale à ce titre bien que l'article 6 de la Convention de Genève ne lui soit pas opposable en tant que tel ».

(100) Le professeur Virally décrit ainsi « le danger de toute tentative de codification » : « En rédigeant une règle tout entière contenue dans la pratique, on lui confère un caractère univoque, qu'elle n'avait pas jusqu'alors : c'est le principal intérêt de l'opération. Mais on risque alors que les Etats qui s'accommodaient fort bien de ce clair-obscur ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le surplus de précision qui leur est réclamé et, par l'ouverture de cette controverse, finissent par se déclarer en désaccord avec la règle qui bénéficiait jusqu'alors de leur consensus. Le risque est d'autant plus sérieux que la procédure de codification est une occasion unique d'améliorer la coutume, mais aussi de la remettre en question » (*L'organisation mondiale*, 1972, p. 328). Le professeur Bardonnet écrit de son côté : « Si un Etat se trouve en désaccord avec la règle coutumière telle que la convention de codification l'a formulée, il refusera non seulement de devenir partie à cette dernière mais il ne manquera pas de rappler qu'un traité ne produit des effets que dans le cercle des Etats contractants. La situation sera plus mauvaise qu'en l'absence d'une convention » (*loc. cit.*, A.F.D.I., 1972, p. 145).

(101) Voir les conditions précises imposées par la C.I.J. en la matière : arrêt sur le P.C. de la mer du Nord, n°s 71 et suiv.

§ I. - Le recours à la codification provoqué par l'action unilatérale des Etats côtiers

La remise en cause des règles préexistantes du droit de la mer au moyen de pratiques nationales dérogatoires est à l'origine du mouvement de codification entrepris dans ce domaine par la communauté internationale, après la Première Guerre mondiale, dès que la S.D.N. fournit aux Etats du monde un minimum d'organisation commune (102). Le besoin d'une clarification et d'un affermissement du droit se faisait sentir depuis quelques années. La fixation par la Russie de sa M.T. à 12 milles marins (1909), le projet de l'Italie de suivre cet exemple (1911), la multiplication des incidents de pêche liés à l'application de la nouvelle législation russe aux chalutiers britanniques en mer Baltique entre 1910 et 1923, poussèrent les Etats intéressés à envisager une solution conventionnelle générale et l'Assemblée de la S.D.N. à inscrire la question de la M.T. au programme de codification de la Conférence qui devait se tenir en 1930 à La Haye (103). La notion de Z.C. entra également dans la liste des sujets soumis au travail de codification, la législation douanière américaine et les « *Liquor treaties* » ayant remis le problème des compétences complémentaires en haute mer d'actualité. Sa solution était, de plus, considérée comme un élément de la construction juridique globale ayant une quelconque chance d'être adoptée par les Etats (104).

De la même façon, la mutation opérée dans le droit maritime par la Proclamation Truman sur le P.C. en 1945 et les développements considérables qui s'en suivirent dans la pratique d'autres Etats, latino-américains notamment, déclenchèrent quasi immédiatement la mise en chantier des questions maritimes les plus importantes au sein de la C.D.I., dès la mise en place de cette instance de codification par

(102) Des projets de convention sur les eaux territoriales avaient déjà été élaborés par certaines compagnies savantes : l'Institut de droit international se prononça pour une largeur de 6 milles, à sa session de Paris en mars 1894 ; l'International Law Association admit la limite des 3 milles, à ses sessions de Stockholm et de Vienne en 1924-1926. Egalement des initiatives officielles locales furent prises : à la demande du Conseil directeur de l'Union panaméricaine, l'Institut américain de droit international formula des projets sur la M.T. et la Z.C. qui furent soumis à une Commission de juristes, réunie à Rio en 1927. A la suite de complications politiques, le travail de codification ne dépassa pas ce stade (voir Gidel, tome 3, p. 64-68).

(103) « C'est à la persistance de ces dispositions du gouvernement britannique, écrit Gidel, qu'il faut, semble-t-il, attribuer l'inscription de la question des eaux territoriales sur la liste des sujets retenus pour figurer à l'ordre du jour de la première Conférence de codification » (*ibid.*, p. 139).

(104) « La question de l'étendue de la mer territoriale, selon A. Raestad, est liée de la manière la plus étroite à la question de la zone contiguë. Il faut probablement dire que les deux questions ne peuvent être résolues qu'ensemble. Les essais qui furent faits à la Conférence de résoudre l'une d'elle d'abord, dans l'espoir qu'il serait plus facile de résoudre l'autre, se sont toujours heurtés aux mêmes difficultés, de quel côté qu'on procédât » (*op. cit.*, p. 32).

les Nations Unies (105). L'urgence d'aboutir à des solutions négociées sur le plan mondial apparut de plus en plus intense et stimula le travail de la Commission qui s'ingénia à proposer les bases d'un accord sur toutes les questions pour lesquelles le rapprochement des points de vue ne semblait pas irréalisable et s'est effectivement produit à la Conférence de Genève de 1958 (106).

La question majeure des limites de la juridiction nationale, non résolue en 1930, très imparfaitement traitée dans les Conventions de 1958 (107), laissée en suspens en 1960, devait susciter un large et décisif débat au sein des N.U. à partir de 1967, sous la pression des actions unilatérales les plus audacieuses multipliées par les nouveaux Etats issus de la décolonisation qui ne s'estiment pas liés par les règles codifiées, en leur absence, en 1958 (108). Cette discussion générale interminable dont les lieux successifs furent l'Assemblée générale, sa Première Commission, un Comité ad hoc provisoire, puis (de 1968 à 1973) le Comité des fonds marins et, enfin, la Troisième Conférence des N.U. sur le droit de la mer qui, entre 1973 et 1980,

(105) La C.D.I. partage avec l'A.G. de l'O.N.U. le pouvoir d'initiative en matière de codification du D.I.P. : en vertu de l'article 18 de son statut, la Commission dresse la liste des matières susceptibles de se prêter à codification. L'A.G. peut lui demander : 1) d'inscrire un nouveau sujet ; 2) de donner priorité à un ou plusieurs des sujets retenus ; 3) de ne pas examiner l'un des sujets retenus. Lors de sa première session, en 1949, la C.D.I. a inscrit en priorité la question du régime de la haute mer et a nommé un rapporteur spécial à cet effet, le professeur François : ses deux premiers rapports inclurent dans le champ de l'étude de la haute mer, les « questions connexes » dont le régime du P.C. et de la Z.C. (Rapport C.D.I., 1949, p. 3 et 4 ; Rapport François du 17 mars 1950 [doc. A/CN. 4/17], p. 46-51 ; Rapport François de 1951 [doc. A/CN. 4/42], p. 91 à 103). En 1949, l'Assemblée générale décida de saisir la Commission de la question de la M.T. (Rés. 374-IV), Rapport C.D.I., 2^e session, p. 3, le professeur François fut également chargé du rapport sur ce sujet. On doit également signaler l'important mouvement de codification qui se développa en Amérique latine sous l'impulsion des pratiques unilatérales instaurées par certains Etats de cette région depuis 1945 : le Conseil interaméricain de juriconsultes créé dans le cadre de l'O.E.A. (art. 57 de la Charte de Bogota du 30 avril 1948) afin de « faciliter le développement et la codification du droit international », tint deux Conférences, où des questions de droit de la mer furent étudiées ; en 1953 le Congrès de l'Institut hispano-luso-américain, réuni à São-Paulo, rédigea un projet de Convention dont l'article 3 prévoit un droit exclusif de pêche et de chasse pour l'Etat côtier sur son P.C. ou dans une zone de 200 milles ; en 1954 se déroula une Conférence interaméricaine sur le droit de la mer à Caracas ; en 1956, une Conférence interaméricaine spéciale eut lieu en mars à Ciudad Trujillo qui adopta une résolution sur la M.T. et le P.C. ; toujours en mars 1956, la Conférence interaméricaine adopte à Mexico les « Principes relatifs au régime juridique de la mer » (voir De Ferron, *op. cit.*, tome 1, p. 217-218).

(106) Voir Doc. off. de la Conf. de Genève (24 février-27 avril 1958), sept volumes (A/CONF. 13/37 à 43).

(107) La Conférence n'est parvenue à un accord que sur la limite de la Z.C. (12 milles) et sur des critères de délimitation du P.C. (adjacence, profondeur, exploitabilité) rapidement remis en question et qui sont en voie d'être abandonnés aujourd'hui (voir l'article 76 du Projet de 1980, précité).

(108) Les initiatives de l'ambassadeur A. Pardo (Malte) en faveur d'un usage pacifique et d'une exploitation en commun du fond des mers et des océans situés « au-delà de la juridiction nationale » en 1967 servirent de détonateur dans la mesure où le D.I.P. n'était pas parvenu jusque-là à fixer de façon définitive et incontestable les limites de l'emprise côtière des Etats : l'ensemble du droit maritime entraîna à nouveau dans une phase de révision et de refonte de ses principes fondamentaux (voir J.P. Quéneudec, « La remise en cause du droit de la mer », Colloque de la S.F.D.I., Montpellier, 1972, p. 9 à 47).

n'a pas tenu moins de neuf sessions (109), n'a pas encore débouché sur un véritable travail législatif de codification tant sont pesantes les préoccupations politiques et économiques de chacun des Etats ou groupes d'Etats représentés et organisés au sein de la Conférence (110).

Mais, non seulement, les actions unilatérales des Etats côtiers les plus novateurs provoquent le mouvement de codification, mais encore, elles en fournissent la base matérielle. Les instances de codification, si elles veulent faire œuvre utile et durable, ont le plus grand intérêt à tenir compte très largement des législations nationales contestataires (111), ne serait-ce que pour tenter de les concilier avec les principes qui garantissent les intérêts globaux actuels de la communauté internationale (comme ce fut le cas lors de la construction des notions de Z.C. et de P.C. en 1958). A cet égard, il est révélateur et significatif que les catégories modernes du droit maritime international aient été toutes élaborées à partir des actions unilatérales des Etats côtiers qui paraissaient les plus inadmissibles avant leur codification tentée ou réussie : Z.C. (La Haye, 1930) ; P.C. (C.D.I. et Conférence de 1958) ; zone de pêches (Conférences de 1958-1960) ; zone de 200 milles (C.F.M. et Conférence de Caracas, 1974). La continuité des revendications côtières et leur permanence d'une étape à l'autre de la codification sont impressionnantes : la Z.C. de 12 milles proposée en 1930 est adoptée en 1958 ; la M.T. de 12 milles repoussée en 1958-1960 a de grandes chances d'être acceptée dans le cadre de la convention générale actuellement en gestation, assortie d'une Z.E. de 200 milles directement inspirée des pratiques latino-américaines, farouchement combattues entre 1950 et 1960 (C.D.I. et Conférence de Genève) et aujourd'hui imitées par les grandes puissances maritimes et industrielles, elles-mêmes.

On aperçoit ainsi clairement le caractère intrinsèquement révisionniste de la codification en droit maritime international. La codification n'implique ni une réaction ni un retour en arrière tant qu'elle est soutenue par le dynamisme des pratiques nationales. L'utilisation conservatrice que certains grands Etats ont essayé d'en faire ne s'est soldée que par des échecs complets (1930 et 1960) ou des demi-succès (1958). Cette tactique n'a été efficace que dans la mesure où elle a

(109) Voir les Rapports du C.F.M. de 1971, 1972 et 1973 notamment (suppl. n° 21 aux Rapports de l'A.G. de l'O.N.U. : A/8421, A/8721 et A/9021 en 5 volumes) et les Doc. off. de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, cinq volumes parus à ce jour. Voir J.P. Lévy, « La III^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1971, p. 784-832.

(110) Voir J.P. Lévy, « Vers un nouveau droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 897-931. Egalement, son article précité à la *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 7-67.

(111) Pour le représentant du Pérou au C.F.M., « les normes qui seront établies devront tenir compte des faits nouveaux intervenus depuis les conférences de 1958 et 1960 en matière de droit de la mer, et notamment des nouveaux principes appliqués par un nombre croissant de pays, qui affirment leur droit de réglementer l'utilisation des ressources des mers contiguës à leurs côtes dans une limite de 200 milles. Ces pratiques qui ont actuellement un caractère régional, ne pourront être ignorées à la Conférence de 1974 » (M. Bakula, séance du 9 juillet 1973, doc. A/AC. 138/SR. 95, p. 2).

contribué à retarder les échéances ultimes de 15 à 20 ans et à maintenir, tant bien que mal, leur prééminence maritime pendant ce laps de temps. La persistance et la généralisation des pratiques unilatérales, loin d'être entamées par ces essais infructueux, furent au contraire confortées et stimulées par le processus de codification entrepris.

§ II. - L'action unilatérale des Etats côtiers stimulée par les entreprises de codification

La codification exerce une influence considérable sur la pratique des Etats côtiers, et ceci dès son déclenchement et indépendamment des résultats conventionnels obtenus. Toute entreprise de ce genre se traduit inévitablement, et heureusement pour le droit international, par une mobilisation de l'attention des gouvernements et des experts sur les questions mises à son ordre du jour. Certes, l'intérêt des Etats pour le travail austère et discret de la C.D.I. a pu être mis en doute (112). Mais il en va différemment lorsque le débat s'ouvre publiquement entre les représentants de la plupart des pays du monde et qu'il peut déboucher à tout moment sur des décisions politiques lourdes de conséquences pour les divers intérêts en jeu, comme ce fut le cas lors des Conférences de 1930, de 1958 et 1960, au C.F.M. à partir de 1971 et à la Troisième Conférence à partir de 1973.

Chaque pays doit alors définir obligatoirement sa position sur les sujets traités. Les groupes de pays ont alors tendance à se réunir sur le plan régional pour mettre en forme les principes sur la base desquels ils entendent engager ou attirer la négociation (113). Ces initiatives unilatérales collectives contribuent puissamment à dégager de grandes orientations correspondant aux pratiques les plus suivies par les Etats. L'expérience du C.F.M. et de la session de Caracas de la Conférence, en 1974, a démontré que les Etats ne se sentent pas tenus d'attendre que les travaux aboutissent à des résultats définitifs et formels pour modifier leurs législations maritimes dans le sens du courant qu'ils souhaitent voir l'emporter (114).

Ce comportement a conduit, dans une large mesure, à l'admission, au moins du point de vue politique, par la grande majorité des délé-

(112) A propos de la participation des gouvernements à la codification à travers leurs réponses aux demandes de la C.D.I., M. Visser't Hooft écrit : « La valeur des interventions gouvernementales... se montrent donc, à l'usage, très relative, ou capricieuse. Le contact avec la « réalité du droit », par l'entremise du questionnaire fait presque complètement faillite. Des commentaires parviennent, mais leur qualité est variable et leur fréquence inégale » (*Les Nations Unies et la conservation des ressources de la mer*, La Haye, 1958, p. 68).

(113) Par exemple : Conférences interaméricaines de Ciudad Trujillo et de Mexico (mars 1956), Conférence de Montevideo (mai 1970), Conférence de Saint-Domingue (juin 1972), Séminaire des Etats africains de Yaoundé (juin 1972), Réunion de Moscou des ministres chargés de la pêche dans les pays de l'Est (juillet 1972), etc.

(114) Ainsi plusieurs Etats ont-ils adopté sans plus attendre la règle des 200 milles comme limite de l'emprise côtière : Uruguay (1969), Brésil (1970), Sierra Leone (1971), Somalie (1973), Bangladesh (1974), Islande et Mexique (1975), etc.

gations, du principe d'une Z.E. de 200 milles dans laquelle l'Etat côtier exercerait d'importantes prérogatives, et à la rédaction, au moins à titre officieux, d'articles de traité ayant d'importantes chances d'être adoptés dans le cadre d'un règlement général (115). Ce succès devait être couronné par la décision prise par les grands pays industriels d'établir à leur tour des Z.E. exclusives, désormais persuadés qu'il était vain d'escompter réduire les exigences des pays en voie de développement en la matière dans un texte conventionnel susceptible d'être élaboré et voté (116).

A *fortiori*, la codification a-t-elle pu infléchir la pratique des Etats lorsqu'elle est parvenue à son achèvement normal, l'adoption de dispositions positives comme ce fut le cas en 1958 dans certains domaines dont le plus considérable fut celui du P.C. Outre le nombre relativement élevé des Etats ayant ratifié la Convention de Genève sur le P.C., la pratique s'est généralisée en l'espèce dans l'optique de la Convention, pour l'essentiel. Il en a résulté, comme on l'a vu, une consolidation coutumière des normes principales du régime juridique du P.C., évolution à laquelle la C.I.J. apporta sa sanction en 1969 (117).

Il peut paraître plus surprenant de constater que l'action unilatérale des Etats se soit intensifiée tout aussi activement à l'issue des échecs subis par les tentatives de codification du droit maritime. Dès 1930, on s'aperçut que la codification avortée pouvait entraîner des résultats « destructeurs » des normes qui furent mises en cause au cours de la procédure, la Conférence de La Haye n'étant point parvenue à maintenir et à faire accepter la « règle des 3 milles », objectif primordial que certains pays menés par la Grande-Bretagne lui avaient implicitement assigné (118).

(115) Voir les articles 45 à 61 du Texte unique de négociation, Doc. off., tome IV, p. 164-167 (1975), repris dans le Projet de Convention de 1980, art. 55 à 75, doc. A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3, p. 20-30.

(116) Mesures unilatérales prises en 1976 par les U.S.A., la France, la C.E.E., le Canada et l'U.R.S.S., précitées. On observera que l'appel lancé par le président à tous les Etats membres pour qu'ils s'abstiennent de toute action unilatérale en attendant la conclusion d'une convention, à l'issue de la 3^e session (Genève, 17 mars-9 mai 1975), est ainsi resté lettre morte (vol. 4, p. 28, n^{os} 15 à 20). On notera, cependant, que les interventions unilatérales des Etats ne s'inscrivaient déjà plus dans une perspective d'élaboration conventionnelle, mais dans le cadre d'un processus coutumier activé par le mécanisme de codification lui-même et cautionné par lui. Comme l'écrit M. de la Charrière : « On eût pu contester la portée juridique d'une pratique et d'un consensus pris isolément, mais le consensus servait de support à une pratique qui se justifiait expressément par renvoi au « Texte unique de négociation révisé ». Ce Texte unique et la pratique des Etats s'unissaient pour refléter l'existence sinon d'une « coutume instantanée » du moins d'une coutume singulièrement rapide dans son établissement » (article précité, *A.F.D.I.*, 1976, p. 646). Voir aussi l'article précité du même auteur, *R.G.D.I.P.*, 1980, notamment, p. 243-252 ; ainsi que : D. Vignes, « La valeur juridique de certaines règles, normes ou pratiques, mentionnées au T.N.C.O. comme généralement acceptées », *A.F.D.I.*, 1979, p. 712-718.

(117) *Affaires des P.C. de la mer du Nord*, arrêt précité, n^{os} 70 et suiv. : la Cour démontre que la règle de l'équidistance n'est pas de celles qui furent consolidées par la pratique des Etats.

(118) A. Raestad écrit : « ... étant donné que le droit international ne peut pas exister sans une reconnaissance générale des règles à appliquer, la divergence d'opinions sur un sujet mal choisi pourra aller assez loin pour ébranler, dans

Après l'ajournement des travaux, certains Etats, s'estimant libres d'interpréter la construction doctrinale non négligeable constituée au cours du processus de codification, adaptèrent leurs législations en conséquence au mieux de leurs intérêts, tant pour ce qui est de la largeur de la M.T. que de la mise en place de Z.C. (119).

L'incapacité des Conférences de 1958 et 1960 de régler le problème de l'étendue de la M.T. et la question connexe des droits de pêche de l'Etat côtier, exclusifs ou préférentiels, au-delà de la M.T., provoqua la répétition de ce phénomène. La pratique s'établit sur la base des propositions qui manquèrent de peu d'être votées en 1960, de créer unilatéralement des zones de pêche exclusives de 12 milles marins et de reconnaître conventionnellement aux Etats côtiers des droits préférentiels de pêche dans la haute mer adjacente à la zone des 12 milles (120). On sait que la C.I.J. n'a pas hésité, en 1974, à valider ces pratiques que les Conventions de Genève n'autorisaient en aucune manière, en les considérant suffisamment générales et uniformes pour être regardées comme des normes coutumières (121).

Doit-on, de la même manière, imputer aux échecs de 1958-1960, le développement des pratiques les plus contestataires parmi les nouveaux Etats ayant depuis lors accédé à l'indépendance ? L'obtention de résultats plus substantiels n'eût point, à la vérité, renverser la tendance à établir de vastes emprises sur la mer. En effet, les nouveaux Etats n'acceptent l'héritage des Conventions de Genève que sous bénéfice d'inventaire dans la mesure où ils n'invoquent que les dispositions de ces textes qui les avantagent (lignes de base droites, critères de délimitation du P.C., intérêt spécial de l'Etat côtier, etc.) en les interprétant de façon très extensive (122).

D'autre part, si l'on veut bien supposer que la Conférence de 1960 ait réussi à adopter un accord sur la M.T. prolongée par une zone de pêche exclusive jusqu'à 12 milles marins et sur l'octroi de droits préférentiels de pêche à l'Etat côtier au-delà de cette distance, il s'en fallut d'une voix, il est plus aléatoire de penser que les Etats latino-américains eussent accepté de ratifier un tel traité et de modifier en

ses bases, l'empire des règles mêmes qui étaient auparavant considérées comme plus ou moins définitivement établies » *loc. cit.*, p. 39). Gidel, quant à lui, évoque l'image de l'« idole renversée » à propos de la « règle des 3 milles » (*op. cit.*, tome 3, p. 152).

(119) Ainsi la Grèce porta sa M.T. à 6 milles marins en 1936, le Guatemala à 12 milles en 1934, le Honduras à 12 km en 1936, l'Iran à 6 milles en 1934, le Mexique à 9 milles en 1935, la Roumanie à 6 milles en 1930. Pour la Z.C., la mesure la plus célèbre fut l'« Anti-smuggling Act » américain du 5 août 1935.

(120) Des zones de pêche de 12 milles furent établies par plusieurs pays dont : Afrique du Sud (1963), Allemagne fédérale (1967), Australie (1967), Belgique (1967), Côte d'Ivoire (1967), Danemark (1965), Espagne (1967), U.S.A. (1966), France (1967), Irlande (1964), Italie (1967), Malte (1971), Norvège (1961), Nouvelle-Zélande (1965), Pologne (1970), Royaume-Uni (1964), etc.

(121) Arrêts de 1974 (« Compétence en matière de pêcheries - Fond »), précités *supra*.

(122) Très représentative de cette tendance, la déclaration de M. Benites au C.F.M. qui explique, notamment, que les pays en développement « n'ont fait que tirer les conséquences logiques et juridiques de la Déclaration Truman » (comptes rendus de la 80^e séance, 27 juillet 1972, doc. A/AC. 138/SR. 80, p. 37).

conséquence leurs pratiques antérieures. La permanence du précédent latino-américain n'eût point été de nature à détourner les Etats nouveaux de décider des mesures semblables. Si en 1958-1960, les nouvelles politiques maritimes furent l'obstacle majeur à la codification, *stricto sensu*, des principes traditionnels du droit de la mer, sous réserve de quelques adaptations, l'adhésion de la grande majorité des pays en voie de développement à ces politiques, qui correspondent directement à leurs intérêts les plus vitaux (123), donne à l'actuelle Conférence la mission de définir pour l'essentiel un droit de la mer entièrement nouveau et d'opérer ainsi un renversement des notions fondamentales (124). Dans les périodes de mutation rapide, c'est le propre de l'œuvre de codification d'être dépassée par la pratique des Etats.

§ III. - L'œuvre de codification dépassée par l'action unilatérale des Etats côtiers

C'est l'un des principaux inconvénients du droit écrit que de figer à un moment donné la réalité juridique et d'être ainsi voué à la désuétude, l'abrogation ou à la révision. La codification du droit international, dans la mesure où elle se borne à transcrire en termes généraux la pratique majoritaire des Etats en dehors de toute prospective sur l'évolution de ces pratiques, encourt le risque d'un prompt dépassement tout particulièrement.

Les trois grandes tentatives de codification du droit maritime international ont engendré, comme on vient de le voir, des pratiques étatiques que la doctrine et la jurisprudence ont estimées en général « conformes » aux principales tendances qui s'y manifestèrent, quoiqu'il en fut du résultat formel de l'expérience. Il est symptomatique que le droit qui fut codifié en 1958 et celui qui faillit l'être en 1930 et en 1960 furent très rapidement dépassés par l'action unilatérale des Etats, individuelle ou collective.

Le renversement de perspective le plus spectaculaire eût lieu après la Conférence de La Haye. Des initiatives prises en Amérique entre 1939 et 1947, sans aucun rapport avec les pratiques discrètement suivies dans le sillage des travaux de 1930, devaient bouleverser les données habituelles des problèmes liés à la juridiction maritime des

(123) « Les Etats nouveaux, écrit R. Ago, ont apporté dans la communauté internationale des besoins très différents de ceux des Etats qui les ont précédés... Le système juridique international consacré par la tradition visait donc surtout à garantir à tous le maximum de liberté compatible avec l'égale liberté des autres. En revanche, les nouvelles nations d'Asie et d'Afrique — sur lesquelles sont venues s'aligner à cet égard les nations déjà plus vieilles d'Amérique latine — ont avant tout besoin d'un droit basé sur une idée sociale de solidarité et de coopération » (*loc. cit.*, p. 95).

(124) Pour Y. Daudet, « il ne s'agit nullement de codifier des coutumes existantes ni de développer le droit à partir de la pratique des Etats, la matière est radicalement neuve ». C'est pour cela que la C.D.I. ne fut pas saisie du problème car « cette méthode ne répondait pas aux besoins en l'espèce par suite de l'innovation radicale qui est souhaitée » (« Techniques de codification », *loc. cit.*, p. 158).

Etats côtiers. Dans sa proclamation du 15 septembre 1939, le Président Roosevelt étendait pratiquement les eaux territoriales des Etats-Unis, en temps de guerre, jusqu'à la distance exorbitante de 200 milles marins. La Conférence de Panama du 3 octobre 1939 établissait à son tour une zone de sécurité autour du continent américain variant, selon les endroits, entre 200 et 300 milles. Cette disposition fut étendue, après la guerre, au Canada, au Groenland et au pôle Sud par la Convention interaméricaine de Rio de Janeiro du 2 septembre 1947. Entre temps, par le Traité anglo-vénézuélien du golfe de Paria du 26 février 1942 et la Proclamation Truman du 28 septembre 1945, intervenaient les premières appropriations nationales du sol et du sous-sol marins au-delà des limites de la M.T. Elles furent logiquement suivies par les premières appropriations nationales des eaux adjacentes au-delà des limites classiques de la M.T. (qui jusque-là, en temps de paix, ne variaient qu'entre 3 et 12 milles marins selon les pays) avec le décret chilien du 23 juin 1947 et le décret péruvien du 1^{er} août 1947 instituant des zones d'exploitation exclusives de 200 milles marins (125). Le changement d'optique au regard des solutions avancées lors des travaux de codification de 1930 est alors total : aucune des tendances représentées à La Haye n'a défendu de position qui puisse préfigurer ou annoncer l'intervention de mesures semblables dans un proche avenir : une telle perspective était encore unimaginable (126).

Le dépassement de l'œuvre de codification observé après les Conférences de 1958-1960 est loin d'avoir la même signification et la même portée. Les Conventions de Genève n'ont rendu compte qu'une faible mesure des changements de conception intervenus dans la période précédente : seuls furent reconnus les droits souverains de l'Etat côtier sur les ressources, minérales pour l'essentiel, du P.C. adjacent à sa M.T. (127). Les diverses prétentions exprimées au cours des travaux sur les eaux adjacentes et leurs ressources furent repoussées (128). Alors que les initiatives postérieures à 1930 pouvaient apparaître comme un renversement des principes coutumiers antérieurs par l'instauration de nouvelles pratiques radicalement différentes, le maintien de telles pratiques et leur développement étaient présentés, après les Conférences de 1958-1960 comme

(125) Voir sur l'ensemble de ces mesures très exceptionnelles pour leur époque : *Mémoire du Secrétariat de l'O.N.U.* (1950), précité, p. 79 à 93, et notre ouvrage sur les *Frontières maritimes...*, précité.

(126) Une des prétentions les plus exorbitantes de la Conférence fut émise « *de lege ferenda* » par le Portugal qui estimait, au cours des travaux préparatoires, que si l'on devait admettre une seule limite pour la M.T., celle-ci ne pourrait point être inférieure à 18 milles marins (voir Gidel, tome 3, p. 114).

(127) Article premier de la Convention de 1958 sur le P.C.

(128) Voir R.E. Charlier, « Résultats et enseignements des Conférences sur le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1960, p. 63-75 ; A. Gros, « Entre deux Conférences sur le droit de la mer », in *Mélanges Basdevant*, p. 237-257 ; A. Fattal, *Les Conférences des Nations Unies et la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë*, Beyrouth, 1968, 319 pages.

des transgressions du droit positif codifié dans les Conventions de Genève (129).

En réalité, en 1958-1960, la question d'un nouveau droit de la mer ne fut pas tranchée alors que, contrairement à 1930, elle était déjà posée dans des termes qui, depuis lors, n'ont point varié. Il appartient à la présente Conférence de définir les notions nouvelles dégagées par la pratique des Etats depuis plus de trente ans, pratique désormais stabilisée et, en grande partie, généralisée. Mais des problèmes demeurent : par exemple les garanties nécessaires à la liberté des communications maritimes, lesquelles sont en général liées à la question de l'utilisation militaire des mers et des océans ; également, la reconnaissance des droits des Etats sans littoral. A cela s'ajoutent des questions nouvelles surgies avec acuité ces dernières années : l'exploitation, désormais techniquement envisageable du fond des mers et des océans au-delà de la pente continentale et la recrudescence de la pollution marine par les déchets immergés en haute mer.

Le succès de la Conférence ne se mesurera pas à sa capacité d'entériner les solutions imposées par les pratiques unilatérales au cours de ces dernières années, notamment par la reconnaissance des droits économiques des Etats côtiers dans une zone pouvant atteindre 200 milles, ni même par les dispositions constructives qu'elle pourrait faire adopter concernant certaines situations particulières (Etats-archipels, détroits servant à la navigation internationale, mers fermées et semi-fermées, etc.). La réussite de l'entreprise en cours dépendra du degré d'anticipation atteint par les textes élaborés et de leur valeur prospective. En clair, toutes les situations existantes et raisonnablement prévisibles pour lesquelles la future convention n'aura pas mis en place un dispositif de règlement ou un régime d'application de type international ou régional appelleront, une fois encore, l'action unilatérale des Etats côtiers comme principe de solution, la compétence nationale venant suppléer derechef la carence ou l'insuffisance de la compétence internationale. D'ores et déjà, des débordements de compétence au-delà de la frontière des 200 milles sont prévus : prolongement de l'emprise sous-marine côtière jusqu'au pied de la pente continentale lorsque la Z.E. ne recouvre pas l'ensemble du talus pré-continental, exercice de prérogatives fonctionnelles sur les eaux adjacentes à la zone des 200 milles aux fins de protection halieutique ou écologique, éventuel droit de poursuite des contrevenants à la réglementation nationale à partir de la zone des 200 milles, utilisation abusive des îles et îlots inhabités pour accroître l'étendue de l'emprise nationale, sans parler des risques de transformation du régime juridique applicable aux différentes composantes de l'emprise côtière : glissement du régime de la Z.E. à celui de la M.T., du régime des eaux archipélagiques à celui des eaux intérieures, etc. Toutes ces virtualités,

(129) Voir, par exemple, le Mémoire sur le fond, en l'*Affaire de la compétence en matière de pêcheries*, dans lequel la R.F.A. oppose à l'Islande l'article 7 de la Convention de Genève sur la pêche et la conservation qui pose le principe de non-discrimination (document du 1^{er} août 1973, texte anglais, p. 115, traduction française, p. 136).

dont certaines sont d'ores et déjà envisagées par le Texte de négociation composite sans qu'elles soient assurées d'un réel « consensus » ni même d'une opinion majoritaire au sein de la Conférence, démontrent le dynamisme « rampant » de l'emprise côtière sur la mer dont le développement insidieux obéit davantage au progrès des possibilités techniques, aux appétits économiques et aux ambitions politiques des nations qu'aux acquis et aux succès du droit édicté par les instances internationales de codification ou de juridiction.

Conclusion

L'influence prédominante de l'unilatéralisme des Etats côtiers dans la formation d'un nouveau droit de la mer se mesure donc à plusieurs égards. D'abord, les pratiques unilatérales « anarchiques » ne s'intègrent qu'imparfaitement dans les cadres traditionnels d'élaboration du droit international. Dans le processus coutumier, ni la condition de durée, ni celles de généralité et de juridicité de la pratique suivie ne sont parfaitement, ni même partiellement, remplies dans la plupart des cas. Les efforts de codification, d'autre part, se révèlent régulièrement incapables d'endiguer ou de maîtriser les pratiques unilatérales expansionnistes. Au contraire, avec la Troisième Conférence sur le droit de la mer, ce sont les méthodes de travail adoptées par les diplomates (textes officieux, consensus « émergent », etc.) qui viennent stimuler les pratiques nationales qui prennent alors figure de simples anticipations sur le droit en cours d'élaboration. Par ce jeu de renvoi de la pratique à la négociation et de la négociation à la pratique, prend naissance un nouveau droit de la mer qui, à défaut d'être conventionnel, aboutissement normal d'une entreprise de codification sous l'égide des Nations Unies, prend la forme d'une coutume internationale constituée sur la base des pratiques nationales et « légitimée » par les travaux de résultats officieux de la Conférence. Il y a là un processus assez inédit et relativement ambigu. En effet, ce droit nouveau ne couvre pas l'ensemble des questions qui relèvent du mandat de la Conférence. Il n'affecte que le statut et le régime des espaces sous emprise côtière. En revanche, la réglementation du « patrimoine commun de l'humanité », régime international et institutionnel, ne peut naître que d'une convention. Par ailleurs, le droit coutumier actuel place les Etats dans une situation discriminatoire : les Etats côtiers seuls, et les Etats côtiers les mieux situés géographiquement en particulier, tirent avantage de cette coutume faite par eux et pour eux à l'occasion de la réforme en cours. Un rétablissement relatif de l'équilibre entre Etats exige l'adoption d'une convention générale qui, seule, pourrait apporter des compensations. La publication récente du Projet de Convention, sans qu'aucune délégation ne soit formellement engagée par son contenu. Le texte restant officieux et soumis à la négociation, autorise un espoir que certains Etats importants se sont plus à saluer à la fin de la neuvième session (1).

(1) *Le Monde* des 31 août-1^{er} septembre 1980.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Le processus juridique d'extension de l'emprise côtière, dans la société internationale « éclatée » du xx^e siècle, s'est déroulé en dehors des cadres habituels de la coopération et de la négociation. Son dynamisme tient essentiellement à son origine contestataire et minoritaire. Sa généralisation montre l'ambivalence des intérêts étatiques : mêmes les puissances maritimes et les pays industrialisés ont des intérêts côtiers à défendre ou à promouvoir. Seules, certaines catégories d'intérêts étaient contradictoires (pêche hauturière contre pêche côtière ; navigation dans les détroits et archipels et besoins de protection côtière...). Un rapport de force politique s'était donc établi. Il appartenait aux Etats côtiers de le faire jouer en leur faveur. Le droit maritime classique, par l'ambiguïté de certains de ses principes et par les modifications que les pays occidentaux lui avaient déjà infligées dans le sens de leurs intérêts, offrait finalement une arme efficace et avouable. Les empiètements sur le domaine public international se sont transformés en applications extensives du principe d'adjacence. Les pratiques unilatérales les plus audacieuses passèrent pour des anticipations d'un droit nouveau en cours de construction. La validation procède ainsi du renversement des conceptions juridiques correspondant à l'inversion du rapport des forces politiques et au changement des priorités économiques et sociales. Finalement, la validité du processus juridique d'extension s'appuie sur la justification des pouvoirs nationaux revendiqués ou exercés dans les emprises côtières.

DEUXIEME PARTIE

**LA JUSTIFICATION DES POUVOIRS NATIONAUX
EXERCES DANS L'EMPRISE COTIERE**

L'emprise côtière est un lieu d'affrontement des intérêts politiques et des rapports de force (1). Toutes les données observables y contribuent : les ressources marines les plus faciles d'accès sont situées près des côtes, les routes maritimes les longent ou y aboutissent, l'activité humaine et sociale y est intense. Or les Etats côtiers, dans toutes les parties du monde, en prennent une part de plus en plus considérable. Comme l'écrit Charles de Visscher, « il faut considérer comme très généralement réfractaire à l'intégration juridique les intérêts que les gouvernements tiennent pour intimement liés à la conservation ou au développement de la puissance de l'Etat » (2). Cependant, les intérêts politiques qui appellent l'attribution de pouvoirs nouveaux aux Etats côtiers ne sont pas dénués de toute coloration juridique. Ils s'appuient, en effet, sur des principes de droit déjà reconnus et les utilisent, par extrapolation, à leur profit. C'est ainsi que la nationalisation des ressources de l'emprise côtière repose sur la théorie de l'« intérêt vital » et sur le principe de la « souveraineté permanente sur les richesses naturelles » (*chapitre premier*). De même, le renforcement considérable des pouvoirs de protection côtière découle de la nécessité pour les Etats côtiers de recourir de plus en plus à la notion d'« auto-protection », voire de légitime défense, pour se prémunir des atteintes provenant de la mer ou menaçant la mer (*chapitre 2*).

(1) « Les règles existantes du droit international sont nées d'un compromis entre des tendances opposées, en d'autres mots, elles sont le résultat de forces politiques, affirmait déjà Arnold Raestad. Ça n'est que par abstraction que nous pouvons les considérer comme des règles purement juridiques, c'est-à-dire placées une fois pour toutes au-dessus des luttes politiques » (*Le problème des eaux territoriales à la Conférence pour la codification du droit international*, 1931, p. 3).

(2) *Théories et réalités en droit international*, 1970, p. 98.

CHAPITRE PREMIER

LES BASES POLITICO-JURIDIQUES DE LA NATIONALISATION DES RESSOURCES CÔTIÈRES

La prépondérance des intérêts économiques des Etats parmi les facteurs responsables du bouleversement contemporain du droit maritime international a été maintes fois soulignée. On observera, toutefois, que, s'il est incontestable, le phénomène n'est pas entièrement nouveau et qu'il n'est pas, non plus, exclusivement économique.

Plus qu'une innovation, la situation actuelle traduit une mutation, poursuivie depuis plus de trente ans, dans la nature des intérêts économiques maritimes prédominants : l'exploitation des richesses océaniques a pris le pas sur la navigation marchande, les richesses marines aujourd'hui accessibles ne se limitant plus aux espèces biologiques mais englobant l'ensemble des ressources, notamment minérales, offertes par le milieu marin.

Ce renversement des priorités résulte de la prise de conscience de la raréfaction des ressources disponibles de la planète, ressentie aussi bien par les pays industrialisés (pénurie prévisible et renchérissement des matières premières et énergétiques), que par les pays en développement (déficit en protéines alimentaires). Ainsi, à des niveaux différents et sous des formes diverses, les deux catégories de pays s'estiment-elles fondées à faire valoir leur « intérêt vital » à l'exploitation exclusive des richesses de la mer dans les zones côtières placées sous leur emprise (*section 1*).

Par ailleurs, l'affrontement inévitable des intérêts économiques maritimes n'est pas dissociable du contexte politique international dans lequel il s'inscrit et qui le conditionne dans une large mesure. Le mouvement de décolonisation et d'indépendance des pays du tiers monde conduisit logiquement à la contestation des règles classiques mises en place par les puissances maritimes et coloniales. L'extension des emprises côtières des nouveaux Etats exprime tout autant leur volonté d'indépendance politique que l'urgence de leurs besoins de développement économique et représente une des multiples applications du principe proclamé par les Nations Unies de « la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles » (*section 2*).

Section 1

La théorie de l'« intérêt vital » et les problèmes de développement

« Les Etats riverains ont un intérêt vital à l'adoption de mesures légales, administratives et techniques pour la conservation et l'utilisation prudente des ressources naturelles existant dans les régions côtières... à leur propre profit et à celui du continent » (1). Cet « intérêt vital » marque, pour plusieurs auteurs, une résurgence du « droit naturel » dans le domaine maritime et, par suite, provoque une réaction de rejet de la part des tenants du positivisme juridique (2). Nous n'entrerons pas dans ces débats d'école.

Nous préférons tenter d'analyser la notion en elle-même et de montrer son efficacité et son actualité. Le professeur Lewis Alexander estime que l'« intérêt maritime national » d'un pays se mesure au regard de quatre éléments : « accessibilité » des ressources marines, « investissement » consenti dans les secteurs économiques de la mer (niveau et structure), « dépendance » du pays par rapport aux richesses océaniques, et « contrôle » juridictionnel des activités menées dans les zones côtières (3). Il est bien évident que ces facteurs interfèrent les uns sur les autres : l'« accessibilité » est autant affaire d'« investissement » que de « contrôle » ; la « dépendance » suppose l'« accessibilité », etc. Mais, également, ils peuvent se substituer l'un à l'autre : l'accroissement du « contrôle » supplée aux carences de l'« investissement » et devient ainsi instrument d'« accessibilité » et facteur d'une « dépendance » potentielle.

Mais ce « chassé-croisé » des concepts ne doit pas dissimuler une réalité de la situation présente, à savoir qu'un groupe d'Etats, assez disparate, on le verra, éprouve d'ores et déjà les effets d'une dépendance actuelle, parfois ancienne, à l'égard des ressources côtières. Ce qui signifie que le maintien ou le renforcement de leur emprise nationale sur la mer adjacente garantit leur « intérêt vital » présent, et que toute atteinte qui serait portée à leurs prérogatives d'Etats côtiers compromettrait et ruinerait leurs avantages acquis (*paragraphe 1*). A l'inverse, pour une majorité d'Etats, la mer côtière ne représente qu'un espoir de développement virtuel. Leurs revendications entrent dans un cadre plus large, celui de la lutte contre le « non-développement ». Ils ont potentiellement un « intérêt vital » à mobiliser les ressources de la mer à cette fin (*paragraphe 2*).

(1) Résolution sur la conservation des ressources naturelles du P.C. et des eaux surjacentes de la 10^e Conférence inter-américaine tenue à Caracas, du 1^{er} au 28 mars 1955, Acte final.

(2) Voir : H.Ph. Visser't Hooft, *Les Nations Unies et la conservation des ressources de la mer*, La Haye, 1958, p. 203-238 et 280-298 ; Jacques Vigne, *Le rôle des intérêts économiques dans l'évolution du droit de la mer*, 1971, p. 59-75.

(3) « Indices of National Interest in the Oceans », in *Ocean Development and International Law Journal*, vol. I, Spring 1973, p. 22-35.

§ I. - La dépendance de l'économie nationale à l'égard des ressources de la mer

Toutes les économies nationales ne sont pas également dépendantes des ressources de la mer, le degré de dépendance évoluant en fonction de facteurs multiples. De plus, les intérêts des Etats ont considérablement varié en la matière depuis un demi-siècle. C'est ainsi que les pêcheries ne représentent plus l'intérêt unique et prépondérant, l'exploitation des ressources minérales et énergétiques étant devenue l'un des enjeux majeurs, prévu par la Proclamation du Président Truman sur le P.C. (4). Mais qu'il s'agisse des pêcheries ou des autres ressources, la dépendance spécifique des pays côtiers a pris le pas sur les intérêts des Etats à l'exploitation de l'ensemble des richesses océaniques où qu'elles se situent par rapport à leur territoire (5).

A. — LA DÉPENDANCE A L'ÉGARD DES PÊCHERIES CÔTIÈRES.

On peut observer une différence de degré dans la dépendance des pays côtiers à l'égard des pêcheries : pour un bon nombre d'Etats, la dépendance n'est que sectorielle (a). Les cas de dépendance globale de l'économie nationale à l'égard du secteur des pêches sont plus rares mais déterminants (b).

a) *Dépendance sectorielle.*

Les tendances à la protection de l'artisanat halieutique des populations côtières sont anciennes dans certains pays, mais le phénomène se répand, principalement en raison du pillage des stocks côtiers par les flottilles industrielles, souvent venues de l'étranger. Le phénomène est d'ailleurs plus ancien qu'on ne le pense généralement. Gidel note, en effet, qu'au Moyen Age, l'intérêt économique que représentait la subsistance des populations côtières conduisit à réserver aux pêcheurs locaux l'exclusivité des ressources contenues dans les eaux adjacentes qui deviendront plus tard les « eaux territoriales » (6). Le monopole

(4) 28 septembre 1945 (*Department of State Bulletin*, vol. 13, 1945, p. 486).

(5) Faut-il préciser que la dépendance à l'égard des ressources de la mer dépasse pour certaines nations le seul intérêt de l'exploitation exclusive des zones côtières ? Le Japon est dans ce cas. Pour M. Ogiso, délégué japonais à Caracas, « la survie d'un pays insulaire comme le Japon est inextricablement liée à la mer. Au Japon, du fait de la situation géographique du pays, de nombreuses activités sont axées sur la mer. Non seulement l'économie japonaise est largement tributaire des transports maritimes et du commerce pour l'approvisionnement en produits de base, mais, comme ses possibilités en matière d'élevage sont limitées, le Japon tire du poisson et des produits dérivés environ la moitié des protéines animales qu'il consomme. Environ 45 % des prises japonaises proviennent d'une région que recouvrirait la zone économique proposée de 200 milles et 90 % des prises effectuées dans cette zone le sont dans les eaux du Pacifique nord au large des côtes des pays industrialisés » (3^e Conf., Doc. off., vol. 1, 1974, p. 204-205).

(6) *Droit international public de la mer*, t. 3, 1934, p. 292.

du droit de pêche des nationaux dans la M.T. s'est généralisé pour les mêmes raisons dans la seconde moitié du XIX^e siècle (7). Si le régime dérogoire des « pêcheries sédentaires » repose davantage sur la justification d'un droit de possession historique (8) que sur la revendication d'un droit économique, l'influence du facteur économique sera évoqué à l'appui d'une extension des droits exclusifs de pêche de l'Etat côtier au-delà de la M.T. lors de la Conférence de La Haye en 1930 par le Portugal et la Norvège (9). Mais, il faudra attendre l'arrêt de la C.I.J. du 18 décembre 1951 dans l'*Affaire des pêcheries* pour que l'intérêt économique soit retenu parmi les facteurs à prendre en considération pour la délimitation des espaces maritimes (10). Cependant, dans ce contexte, le facteur économique n'intervient pas encore de façon autonome et on ne le retient qu'à titre d'accessoire du facteur géographique. De plus il demeure subordonné à la preuve d'un usage historique. Ce n'est qu'avec la création des « zones de pêche réservées » adjacentes à la M.T. que le critère de l'intérêt économique produit des effets en pleine autonomie. L'intérêt spécial de l'Etat côtier est ainsi affirmé dans l'article 11 de la Convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964 (11), qui permet à un Etat-partie « d'accorder une préférence à la population locale si celle-ci dépend essentiellement de la pêche côtière », dans une zone comprise entre 6 et 12 milles. Mais ce compromis timide et tardif tendait surtout à enrayer le mouvement des extensions côtières sous la pression des populations vivant de la pêche, mouvement qui commençait à atteindre les pays occidentaux après les échecs des Conférences de 1958 et 1960 sur le droit de la mer. En Europe, des zones de pêche exclusive de 12 milles apparaissent : Islande et Norvège (1961), Groenland (1963), îles Féroés (1964)... Même chose au Canada en 1964. En 1970, la M.T. canadienne passe à 12 milles et des zones de pêche réservée spéciales sont établies dans les grandes baies et embouchures au moyen de lignes de fermeture fondée sur l'argument de la « dépendance économique » des régions concernées au regard des ressources de la mer côtière (12).

On passe à un autre stade de l'argumentation des pays côtiers, lorsque l'extension de l'emprise est opérée pour protéger l'activité des puissantes flotilles industrielles nationales privées de leurs champs de pêche traditionnels du fait du mouvement général d'expansion des zones maritimes dans le Tiers Monde. C'est ainsi qu'en 1976, les U.S.A., l'U.R.S.S. et la France, en 1977, le Japon ont à leur tour créé des

(7) En France, loi du 1^{er} mars 1888, *J.O.R.F.* du 2 mars 1888, p. 937.

(8) Gidel, *op. cit.*, t. 1, p. 488-501.

(9) Bases, vol. 2, eaux territoriales, point 3, p. 30-32.

(10) *Rec. des arrêts C.I.J.*, 1951, p. 128.

(11) Texte in Quéneudec, *Droit maritime international*, Pedone, 1971, p. 219-227. Voir D. Vignes, « La Conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1964, p. 670-688.

(12) Voir J.Y. Morin, « Le progrès technique, la pollution et l'évolution du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique », *A.C.D.I.*, 1970, p. 192-193.

Z.E.E. de 200 milles de façon à offrir à leurs pêcheurs une solution de repli. Dans la C.E.E., toutefois, la pêche reste en principe libre, sous réserve de l'observation des règlements communautaires, pour les pêcheurs des pays membres dans la zone de pêche européenne instituée en 1976 (13). Cependant, le Royaume-Uni et l'Irlande continuent de réclamer des droits spéciaux pour leurs ressortissants sur les lieux de pêche les plus productifs qui avoisinent leurs côtes malgré les décisions de la C.J.C.E. (14). Ainsi, le Royaume-Uni est-il contraint d'utiliser à son tour les notions d'« intérêt vital » et de « dépendance à l'égard des pêcheries côtières » pour justifier des droits exclusifs de pêche au-delà des 12 milles, arguments qui lui furent opposés en 1974 par l'Islande devant la C.I.J. Quoique les difficultés de l'importante industrie de la pêche britannique soit réelles, la solution ne passe pas par un démembrement de la zone de pêche communautaire. On s'oriente plutôt vers la reconnaissance de l'« intérêt spécial » du Royaume-Uni et de l'Irlande au moyen de l'attribution de quotas de prises préférentiels. Mais l'accord entre les Neuf sur le montant de ceux-ci n'est pas encore réalisé. La notion d'« intérêt vital » est encore plus féconde dans les hypothèses de dépendance globale à l'égard de la mer.

b) *Dépendance globale.*

L'*Affaire des pêcheries islandaises* est exemplaire du point de vue de la notion d'« intérêt vital » (15). Depuis 1950, le gouvernement islandais a saisi toutes les occasions que lui offrirent les instances internationales pour attirer l'attention sur la situation économico-maritime de son pays. Pour lui, « les fonds de pêche côtière sont la condition *sine qua non* » de l'existence du peuple islandais et c'est grâce à eux que le territoire reste habitable » (16). Il préconisa inlassablement l'extension des zones nationales de pêche de façon variable selon les besoins de chaque pays, « en fonction de considérations économiques, géographiques, biologiques et autres ». En tout état de cause, seul le pays côtier a la responsabilité d'apprécier ses besoins et d'en tirer les conséquences. Lors de la Conférence de 1958, l'Islande s'employa à démontrer la « priorité » des intérêts économiques de sa population, chiffres à l'appui (17). Elle eût le soutien du Danemark, la situation du Groenland et des îles Féroés étant pour l'essentiel comparable à celle de l'Islande. Ces efforts aboutirent à la rédaction d'un article en Troisième Commission, qui octroyait des « droits préférentiels » dans la région adjacente à la zone des pêcheries

(13) Voir E. Peyroux, « Les incidences du nouveau droit de la mer sur le régime des pêches des Neuf », *Rev. trim. droit européen*, janv.-mars 1977, p. 53-78.

(14) Arrêt du 13 février 1978, Affaire 61/77, Com./ Irlande, *Rec.*, p. 451.

(15) Voir, notamment, E. Langavant et O. Pirotte, « L'Affaire des pêcheries islandaises », *R.G.D.I.P.*, 1976, p. 55-103.

(16) Note verbale à la C.D.I., doc. A/CN. 4/99/Add. 2, *Ann. C.D.I.*, 1956, vol. 2, p. 53.

(17) Déclaration de M. Olafsson, Conf. 1958, 3^e Com., vol. 5, doc. A/CONF. 13/41, p. 33-34.

cotières (la M.T.) au pays dont la population est « inexorablement tributaire » de la pêche et dans la mesure de cette dépendance (18). Ce texte, au demeurant très modéré, fut repoussé en séance plénière, et remplacé par une simple résolution qui recommandait de tenir compte de telles situations dans les accords de pêche à intervenir... Le 1^{er} septembre 1958, l'Islande créait une zone de pêche exclusive de 12 milles autour de ses côtes, ce qui provoqua des incidents de pêche avec les Britanniques et l'intervention de la Royal Navy (19). Lors de la Conférence de 1960, la délégation parvint à faire reconnaître en Commission plénière les « droits prioritaires » d'un Etat côtier dont le développement et la subsistance dépendent étroitement de la mer pour l'exploitation des pêcheries adjacentes à sa zone nationale (20). En Conférence plénière le texte fut repoussé comme toutes les autres tentatives visant à modifier si peu que ce soit le statu quo (21). Le désaccord ne portait pas alors sur la reconnaissance des situations de dépendance, mais sur la nature et la portée des droits spéciaux que les pays concernés revendiquaient à ce titre. Le litige anglo-islandais fut « gelé » pendant dix ans à la suite de l'échange de notes du 11 mars 1961 intervenu entre les deux pays sur la base des résultats partiels acquis à Genève un an avant. L'équilibre fut rompu lorsque l'offensive des pays côtiers reprit en 1970 dans le cadre du Comité des fonds marins des Nations Unies. L'Islande y exprima sa volonté de porter sa zone exclusive à 50 milles marins. Mais, l'argumentation islandaise a changé de registre : la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles », conception tiersmondiste, prend le pas sur le thème traditionnel de la « dépendance spéciale ». L'Islande ne réclame plus un régime dérogatoire mais un changement de la règle commune (22). Saisie du litige consécutif à la mise en œuvre de cette politique, la C.I. J. reconnut sans peine l'importance de l'intérêt économique que représente la pêche pour l'Islande. Mais, elle n'en dégagera que l'attribution de « droits préférentiels » définis en fonction « de la dépendance exceptionnelle de l'Etat riverain », et harmonisés avec les « droits traditionnels » dont jouissent déjà les Etats tiers (23). Au terme de ce processus, le critère de l'« intérêt vital » perd donc toute efficacité, puisque les droits historiques des pêcheurs étrangers, tout comme les droits préférentiels des pêcheurs côtiers, sont aussi évalués en terme de « dépendance économique »... La politique islandaise avait d'autres ambitions et devait prendre exemple de pays, tel le Pérou, qui ont su imposer aux grandes puis-

(18) Doc. A/CONF. 13/C. 3/L. 79/Rev. 1, in vol. 5, p. 178.

(19) Sur ces incidents : R. Goy, « L'Affaire des pêcheries islandaises », *J.D.I.*, 1960, p. 370 et suiv.

(20) Doc. A/CONF. 19/C. 1/L. 7/Rev. 1, rapport, p. 183.

(21) Voir Nguyen Quoc Dinh, « La revendication des droits préférentiels de pêche en haute mer devant les Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer de 1958 et 1960 », *A.F.D.I.*, 1960, p. 77-110.

(22) Déclaration de M. Andersen au C.F.M., 6 août 1971, comptes rendus, doc. A/AC. 138/SC. 11/SR. 9, p. 69.

(23) Voir la chronique de L. Favoreu dans l'*A.F.D.I.* : 1972, p. 291 à 322 ; 1973, p. 272-289 ; 1974, p. 253-285.

sances le respect de leur emprise de 200 milles établie très tôt au nom de leur « dépendance exceptionnelle » à l'égard de la mer.

Dès le 1^{er} août 1947, le Pérou établissait, en effet, une zone exclusive de 200 milles (24). A la seconde Conférence de Genève, en 1960, le délégué péruvien justifia cette mesure par la nécessité pour son gouvernement de lutter contre la malnutrition de la population et d'assurer le développement économique en sauvegardant les seules richesses naturelles disponibles menacées par les flottilles industrielles des pays riches (25). Cette politique d'appropriation totale des pêcheries côtières s'est traduite par d'importants gains de productivité et par le passage rapide de la pêche péruvienne du stade artisanal au stade industriel (26). Le Pérou est ainsi devenu le premier producteur au monde de farine de poisson et obtient dans les autres secteurs halieutiques des résultats remarquables (27). Aujourd'hui donc, l'emprise maritime péruvienne soutient l'équilibre de toute l'économie du pays qui repose essentiellement sur l'exploitation, la transformation et l'exportation des produits de la mer. Ainsi, « *mutatis mutandis* », la situation du Pérou s'est quelque peu rapprochée de celle de l'Islande. Il est symptomatique que se posent maintenant au Pérou les problèmes de gestion et de conservation des pêcheries qui jusqu'ici étaient l'apanage des pays dotés d'une véritable industrie de la pêche (28). Mais la dépendance économique à l'égard de la mer s'élargit maintenant à l'ensemble des ressources naturelles et concerne, par conséquent, tous les pays aux prises avec la crise des matières premières et énergétiques...

B. — LA DÉPENDANCE A L'ÉGARD DES HYDROCARBURES SOUS-MARINS.

Lorsque le Président des Etats-Unis proclama la volonté de son pays d'annexer le P.C. qui le borde et les richesses qu'il contient, la dépendance économique des économies nationales à l'égard du pétrole « *of shore* » n'était qu'hypothétique et relevait d'une vision anticipatrice : « ... considérant que le monde aura besoin, dans un avenir plus ou moins rapproché, de nouvelles sources de pétrole et d'autres minéraux, estimant qu'il y a lieu d'encourager les efforts pour découvrir et produire de nouvelles quantités de ces ressources » (29).

(24) Voir J.M. Hoeffel, « La zone maritime péruvienne de souveraineté et de juridiction nationale », *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 422-446.

(25) Commission plénière, 29 mars 1960, doc A/CONF. 19/8, p. 66.

(26) Déclaration du délégué péruvien au C.F.M., le 15 août 1973, doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 75, p. 15.

(27) Voir le document de la F.A.O. FID/CP/PER/Rev. 1, p. 2, *Profils de la pêche par pays*, 8 mars 1973.

(28) Document de la F.A.O. précité.

(29) Proclamation Truman sur le P.C. du 28 septembre 1945. Dans le même sens Lord Asquith of Bishoptone écrit : « Il est éminemment souhaitable que, dans un monde où une disette de pétrole menace de se faire sentir, quelqu'un possède le droit d'exploiter le sous-sol de la zone sous-marine en dehors des eaux territoriales... » « Award in the matter of an arbitration between Petroleum Development (Trucial Coast) Ltd and the Sheikh of Abu Dhabi », in *I.C.L.Q.*, 1952, p. 256).

Aujourd'hui, le rêve est devenu réalité : les puits de pétrole se comptent par milliers au long des côtes de plus de soixante Etats. Les réserves prouvées sont estimées à 27 milliards de tonnes, les réserves possibles pourraient atteindre 68 milliards de tonnes (30). Ce pactole se situant près des côtes, les Etats côtiers, du moins certains d'entre eux, en détiennent la majeure partie. Selon une étude des Nations Unies, la proportion des ressources en hydrocarbures relevant de la juridiction côtière s'établit ainsi, en fonction des limites retenues : 40 milles nautiques à partir de la côte : 59 % des ressources globales, y compris 90 % des réserves certaines ; 200 mètres de profondeur (Conv. 1958 sur le P.C.) : 68 % des ressources globales y compris des réserves certaines représentant 167,5 milliards de barils, soit la quasi-totalité des réserves découvertes ; 3 000 mètres de profondeur : 93 % des ressources globales, y compris toutes les réserves certaines ; 200 milles nautiques à partir de la côte (Z.E.) : 87 % des ressources globales y compris toutes les réserves certaines et la plupart des ressources potentielles pour l'immédiat (31).

La production progresse lentement mais de façon continue : elle s'éleva à 450 millions de tonnes en 1972, ce qui représentait 18 % de la production mondiale. Elle devrait atteindre de 25 à 30 % en 1980 (32). La crise mondiale de l'énergie, le renchérissement croissant du prix du pétrole d'origine continentale depuis la guerre du Kippour (1973) ont accentué la dépendance économique des pays occidentaux à l'égard du Proche-Orient et de quelques autres pays producteurs du Tiers Monde. Selon un rapport du Massachusetts Institute of Technology, « le monde non communiste manquera de 15 à 20 millions de barils par jour (750 à 1 000 millions de tonnes par an) d'ici l'an 2000 ». A supposer que l'Arabie Saoudite réduise sa production à son volume actuel (450 millions de tonnes par an), ce déficit inévitable interviendrait d'ici 1981. Même si la production saoudienne devait doubler d'ici là, l'échéance de la pénurie ne serait retardée que de 8 ans (33).

On mesure, dans ce contexte, l'avantage représenté par l'exploitation des hydrocarbures « *off shore* » pour les pays dont les plateaux continentaux se sont révélés fertiles. C'est ainsi que près de mille puits ont été forés entre 1964 et 1975 dans la zone britannique du P.C. de la mer du Nord. La production n'a atteint que 12 millions

(30) Voir : *Le pétrole et la mer*, travaux du C.E.R.D.E.M. sous la direction de R.J. Dupuy, P.U.F., 1976, 358 p. ; Y. Rebeyrol, « La mer d'empoigne », *Le Monde* du 19 mai 1977.

(31) Doc. O.N.U. A/AC. 138/87 (C.F.M.) cité par J. Perrot, directeur général adjoint du C.N.E.X.O., « Les richesses des fonds marins », *Le Monde diplomatique* de septembre 1974, p. 12. Autres renseignements : J.Y. Morin, « Les nouvelles utilisations du milieu marin et l'avenir du droit de la mer », in *The Canadian Bar Review*, vol. LI, n° 2, mai 1974, notamment p. 343-345.

(32) Chiffres de J. Perrot, *loc. cit.*, p. 12.

(33) Rapport d'un groupe d'études réunissant 35 experts originaires de 15 pays différents sous la direction du professeur Wilson et sous le patronage du M.I.T. Ses conclusions corroborent celles de la C.I.A. et inspirent la nouvelle politique énergétique mise en œuvre aux U.S.A. par le président Carter (voire *Le Monde* du 18 mai 1977). Plus généralement, voir le Colloque de Caen de la S.F.D.I. : *La crise de l'énergie et le droit international*, Pedone, 1976, 310 p.

de tonnes seulement, en 1976, mais passera à 25 millions en 1977, le seuil des 500 000 barils par jour ayant été franchi ces derniers mois et se rapproche des 800 000. Selon le *Brown Book*, rapport annuel du département de l'Energie, la production annuelle devrait se situer en 1980 autour de 90 à 110 millions de tonnes (soit le niveau actuel du Venezuela et du Nigéria, plus que la Libye ou le Koweït). Les réserves totales sont estimées entre 3 et 4,5 milliards de tonnes. A la fin de 1977, le Royaume-Uni produira 50 % de ses besoins en pétrole. Il en couvrira l'intégralité en 1980 (34). Pour la Norvège, les perspectives sont comparables : 15 millions de tonnes en 1975 ; 35 millions en 1978 ; 50 à 100 millions en 1980 (35). La recherche obstinée de l'indépendance énergétique à l'égard des pays producteurs du Tiers Monde a conduit les Etats industrialisés à entreprendre l'exploitation « *off shore* » dans des régions particulièrement difficiles. C'est ainsi que les Etats-Unis ont investi 7 milliards 700 millions de dollars pour le gisement de Prudhoe-Bay dans l'océan glacial arctique dont les réserves sont évaluées à 9 milliards 800 millions de barils. Pour l'acheminement du pétrole, il a fallu construire à travers l'Alaska un oléoduc de 1 360 kilomètres de long capable d'écouler 1 200 000 barils par jour (36).

Les impératifs du maintien de la croissance économique, l'augmentation constante du prix de l'énergie d'origine terrestre, les implications politiques de la production pétrolière, les progrès incessants de la technologie, etc., autant de facteurs qui expliquent la nouvelle situation de dépendance de certains pays industrialisés à l'égard des gisements en activité sur leurs P.C. Ils justifient, également, l'intérêt porté par la plupart des Etats pour les ressources potentielles gisant au-delà du P.C., « *stricto sensu* » (isobathe des 200 mètres), soit dans le cadre de la Z.E. des 200 milles, soit même, au-delà de cette limite, pour celles qui sont contenues dans la « pente continentale » qui s'étend jusqu'aux grands fonds océaniques.

Ainsi, la notion de dépendance économique tend à être invoquée à l'égard de l'ensemble des ressources de la mer qui présentent, à un moment donné, un intérêt vital, qu'il s'agisse des pêcheries ou des hydrocarbures. Mais cette dépendance s'apprécie de moins en moins à partir d'une situation passée qu'il s'agirait de maintenir. On l'évalue, au contraire, de plus en plus, en fonction de facteurs actuels ou même prospectifs : fermeture des lieux de pêche traditionnels, diminution des ressources pétrolières, etc. La preuve de droits historiques, encore

(34) Voir A. Wenger, *Pétrole et gaz naturel en mer du Nord*, 1971, Ed. Technip, Paris, 255 p. ; P. Lossel, « Le pétrole en mer du Nord », in *Le pétrole et la mer*, op. cit., p. 27-34 ; sur les perspectives de la Grande-Bretagne, l'article de B. Dethomas, *Le Monde* du 1^{er} juillet 1977, p. 11.

(35) Voir A.M. Jeannel et M. Ben Allal, « Ressources pétrolières de la mer du Nord et contrôle des Etats riverains », in *Le pétrole et la mer*, op. cit., p. 35-50. Sur la mer des Caraïbes et sur la Méditerranée, lire les études respectives de G. Brocard et de A. Fresia, *ibid.*, p. 51-68 et 69-108.

(36) Voir les articles d'A.M. Capron, *Le Monde* des 23 et 26 juin 1977. Sur l'implantation d'une station sous-marine pour l'exploitation du pétrole des mers profondes, au large du Gabon, voir *Le Monde* du 7 février 1977.

exigée dans l'arrêt de la C.I.J. de 1951, en l'*Affaire des pêcheries*, cède le pas à la prise en considération des données économiques immédiates : la conjoncture devient source de prétentions nouvelles, rapidement traduites en termes de droits exclusifs. Il faut attribuer cette transformation de perspective à l'« idéologie du développement » qui influence la politique mondiale de façon de plus en plus déterminante. Outre qu'elle inspire de multiples initiatives de coopération internationale, elle postule, notamment dans les pays du Tiers Monde, « la mobilisation des ressources au profit du développement national », y compris les ressources de la mer, expression dynamique et prophétique de l'« intérêt vital » (37).

§ II. - La mobilisation des ressources de la mer au profit du développement national

La Charte des droits et devoirs économiques des Etats, adoptée le 12 décembre 1974 par l'Assemblée générale des Nations Unies, stipule en son article 7 : « Chaque Etat est responsable au premier chef de promouvoir le progrès économique, social et culturel de son peuple. A cette fin, chaque Etat a le droit et la responsabilité de choisir ses objectifs et ses moyens de développement, de mobiliser et d'utiliser intégralement ses ressources... Tous les Etats ont le devoir, individuellement et collectivement, de coopérer à éliminer les obstacles qui entravent cette mobilisation et cette utilisation » (38).

La politique maritime des pays en voie de développement s'inscrit depuis longtemps dans cette ligne. Elle procède, en effet, tout à la fois d'un constat et d'une volonté. Le constat met en parallèle, d'une part, l'immensité des besoins économiques de leurs populations et, d'autre part, la présence de ressources halieutiques géographiquement proches de leurs territoires mais techniquement inaccessibles à leurs nationaux et menacées de pillage par l'activité des entreprises étrangères. La volonté cherche à imposer, et y parvient, un système de gestion des ressources côtières qui contribue efficacement au développement national dans le présent et garantisse l'avenir de la production pour les entreprises côtières en voie de création, de modernisation ou d'expansion. Il y a donc une filiation très étroite entre l'application d'une « stratégie du développement » des pays du Tiers Monde et la transformation concomitante des règles du droit de la mer, principalement du statut des espaces marins côtiers (A).

(37) Notons, toutefois, une résurgence de l'idée d'« intérêt vital » sous la forme traditionnelle de « dépendance spéciale » utilisée dans le Projet de Convention de 1980 comme justification de la non-application par les Etats côtiers, « dont l'économie est très lourdement tributaire de l'exploitation des ressources biologiques » de leurs Z.E., des articles 69 et 70 concernant l'octroi de droits spéciaux d'exploitation aux pays sans littoral ou aux pays désavantagés dans les Z.E. des Etats côtiers (art. 71, doc. précité, p. 29).

(38) Texte français dans *Documents d'actualité internationale*, n° 8, 25 février 1975, n° 150.

La mise au point de la notion de « zone économique exclusive », après quelques tentatives d'élaboration doctrinales ou législatives semblables, offre un mécanisme d'intervention des Etats côtiers dans la gestion des ressources maritimes qui relève autant du droit du développement (dans sa conception même et ses objectifs) que du droit maritime (pour son régime) (B).

A. — L'INFLUENCE DE LA « STRATÉGIE DU DÉVELOPPEMENT » DES PAYS DU TIERS MONDE SUR LA TRANSFORMATION DU STATUT DES ESPACES MARINS CÔTIERS.

1. L'expression « pays du Tiers Monde » est ici employée par commodité. En dépit d'interprétations diverses et de controverses vives, le mot a fait fortune. S'il est dépourvu de base scientifique, sa signification politique est indéniable et suffit à le rendre opérationnel (39). Par ailleurs, aucune autre dénomination n'a acquis une valeur scientifique plus sûre. Les incertitudes du vocabulaire en témoignent : « pays en voie de développement » ou « en développement », « pays sous-, peu ou moins développés », suivant des formules moins euphémiques.

Mais la référence au développement est équivoque. Le sous-développement, son contraire, l'est tout autant. Ce sont des notions relatives, complexes, voire confuses. Les grandes divisions simplificatrices (la dialectique Nord-Sud, la théorie des trois mondes) masquent en partie une réalité plus contrastée. On remarque d'abord que les notions de richesse et de développement ne se recoupent qu'imparfaitement : les pays producteurs de pétrole du Proche-Orient sont riches sans être « développés » ; le Brésil est économiquement plus puissant que le Luxembourg tout en étant infiniment moins « développé ». De plus, il y a souvent plus de différence de niveau de développement entre tel et tel pays pauvres, qu'entre le plus pauvre des pays riches et le plus riche des pays pauvres. On admettra que le niveau de développement, tout comme la conception même de celui-ci, tient autant à la géographie qu'à l'histoire, à l'économie qu'à la politique, à la technique qu'à la culture. Il faut se garder d'une représentation abstraite qui ne nous renvoie que l'image renversée du mythe du développement cultivé dans la société occidentale. Une approche concrète du Tiers Monde révèle la situation absurde d'une planète dominée par les inégalités.

Ce contexte insaisissable ne devait pas faciliter la tâche des juristes soucieux de définir avec précision la catégorie des pays « peu développés » afin de leur appliquer un statut en rapport avec leur

(39) Voir Edmond Jouve, *Relations internationales du Tiers Monde*, Berger-Levrault, 1976, p. 13-21, sur le sens et l'utilité de la notion. Pour une approche géopolitique : Yves Lacoste, *Géographie du sous-développement*, 3^e éd. refondue, P.U.F., 1976, 292 p.

situation (40). L'application d'un critère unique a paru arbitraire. La mise au point d'une « batterie de critères » se heurtait au problème du choix. L'élaboration de listes de pays par matière aboutit à des résultats disparates. Le système de l'« auto-élection » finit par s'imposer : figurent dans la catégorie des « peu développés » ceux qui s'estiment tels. Le bilan de l'opération se solda par un échec : plus de cent pays se classèrent dans la catégorie. On y trouve des pays occidentaux (Grèce, Espagne) voisinant avec des Etats socialistes (Bulgarie, Roumanie) et des pays du Tiers Monde (Algérie, Philippines...) (41).

Les impératifs d'efficacité de la « Stratégie internationale du développement » impliquèrent la définition de « sous-catégories » moins nombreuses et plus typées. Combinant trois critères précis (revenu par habitant très faible : 100 \$ par an en 1968 ; capacité industrielle très limitée : moins de 10 % du P.N.B. ; taux d'analphabétisme très élevé : plus de 80 % des plus de 15 ans), le Comité de planification du développement de l'O.N.U. aboutit à une liste de 23 pays « peu développés les moins avancés » (42). Ce travail a fait l'objet de multiples contestations, notamment de la part des pays d'Amérique latine. D'autres sous-catégories ont donc vu le jour : « pays peu développés à secteurs très pauvres », « pays peu développés dépourvus de littoral », etc. « Dès lors, l'effort visant à isoler, au sein d'une catégorie plus large, les pays les moins avancés, s'est révélé largement illusoire » (43).

Le vaste groupe dit des « 77 » qui rassemble un nombre de pays de plus en plus important au fil des conférences internationales (44)

(40) Voir Guy de Lacharrière, « Quelques aspects récents du classement d'un pays comme moins développé », *A.F.D.I.*, 1967, p. 703-716 ; « Identification et statut des pays « moins développés », *A.F.D.I.*, 1971, p. 461-482 ; « L'influence de l'inégalité de développement des Etats sur le droit international », *R.C.A.D.I.*, 1973, vol. 2, p. 233-269 ; « La catégorie juridique des pays en voie de développement », in *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, Pedone, 1974, p. 41-46.

(41) Le principe de l'auto-élection a été posé par la C.N.U.C.E.D., en 1968, session de New-Delhi, à propos du « système généralisé de préférences » : « Le traitement tarifaire spécial devrait être appliqué aux exportations de tout pays, territoire ou région prétendant au statut de « moins développé... » (*Actes de la seconde C.N.U.C.E.D.*, vol. 3, p. 85). L'accord sur des concessions commerciales préférentielles entre pays peu développés, signé dans le cadre du G.A.T.T., a été conclu sur le même principe. Mais les pays industrialisés ne sont pas tenus d'octroyer automatiquement le régime des préférences à tous ceux qui en font la demande. Une certaine discrimination reste admise dans l'hypothèse où elle « ne serait pas fondée sur des considérations de compétitivité », selon la C.N.U.C.E.D. Ainsi, la C.E.E. refusa-t-elle l'inscription de l'Espagne et de la Roumanie sur la liste des bénéficiaires de préférences sur le marché européen.

(42) Ethiopie, Afghanistan, Soudan, Tanzanie, Népal, Ouganda, Rép. arabe du Yémen, Haute-Volta, Mali, Haïti, Malawi, Niger, Guinée, Tchad, Burundi, Rwanda, Laos, Somalie, Dahomey, Lesotho, Bhoutan, Botswana, Sikkim, Maldives, Samoa occid. (ordre démographique). Deux pays ont été retirés de cette liste en 1973 : Ouganda et Samoa occid.

(43) E. Jouve, *op. cit.*, p. 24.

(44) La première C.N.U.C.E.D. (Genève, 23 mars-16 juin 1964) réunit 120 pays dont « 77 en voie de développement ». Ces derniers, largement déçus des résultats obtenus dans cette première phase, tinrent une conférence à Alger à l'automne

déborde largement la catégorie des Etats côtiers en développement. Ces derniers, en revanche, sont sous-représentés parmi les « moins avancés » qui comprennent une majorité de pays sans littoral (12 sur 23). Si l'on s'en tient à une notion étroite du Tiers Monde (en excluant sommairement les pays « peu développés » d'Europe de l'Est et de l'Ouest), on remarque alors que les pays côtiers en développement occupent une situation « centriste » entre la minorité des nations développées (Amérique du Nord, Europe, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud) et l'autre minorité, celle du « Quart Monde » des « moins avancés ». Cependant, même si l'accès à la mer constitue en lui-même une chance de développement, les écarts de revenus économiques demeurent considérables entre ces pays côtiers (45). Les inégalités de développement, toutefois, font relativement moins obstacle à l'action commune pour un nouveau droit de la mer que les différences géographiques (46).

2. L'approche des problèmes maritimes en termes de développement est devenue classique depuis que certains pays latino-américains l'ont formulée, principalement à l'occasion des Conférences de Genève sur le droit de la mer. Il apparût alors que les inégalités de développement et l'utilisation des ressources marines étaient étroitement liées par un jeu d'influences réciproques. De façon globale la surutilisation de la mer est le fait d'une minorité de pays riches appartenant au monde industrialisé. Elle s'exerce au détriment d'une majo-

de 1967. Ces travaux aboutirent à l'adoption de la Charte d'Alger (3 nov. 1967). Ce texte, « cahier de doléances » des pays pauvres, marque leur volonté commune de s'organiser et de « faire front » aux pays industrialisés. Lors de la seconde C.N.U.C.E.D. (New-Delhi, 1968), le « groupe des 77 » comptait 89 membres. Ils se réunirent à Lima, en 1971, pour préparer la troisième C.N.U.C.E.D. (Santiago du Chili, 1972), à laquelle 96 pays du Tiers Monde participèrent.

(45) Si l'on retire de la liste des « pays en voie de développement classés par ordre de P.N.B. par habitant », publiée par E. Jouve (*op. cit.*, p. 26), les 20 pays sans littoral du Tiers Monde, on obtient la classification suivante (le nom du pays est suivi du chiffre du P.N.B./tête en francs 1970) : Koweït (20 870) ; Israël (10 880) ; Lybie (9 880) ; Argentine (6 440) ; Venezuela (5 440) ; Singapour (5 110) ; Trinité et Tobago (4 770) ; Uruguay (4 550) ; Panama (4 050) ; Chili (4 000) ; Jamaïque (3 720) ; Mexique (*ibid.*) ; Gabon (3 490) ; Liban (3 290) ; Barbade (3 160) ; Costa Rica (3 110) ; Cuba (2 940) ; Pérou (2 500) ; Arabie Saoudite (2 440) ; Nicaragua (2 390) ; Brésil (2 330) ; Formose (2 160) ; Iran (2 100) ; Malaisie (*ibid.*) ; Guyane (2 050) ; Guatemala (2 000) ; Rép. dominicaine (1 940) ; Colombie (1 890) ; Corée du Nord (1 830) ; Irak (1 790) ; Côte d'Ivoire (1 720) ; Ghana (*ibid.*) ; Turquie (*ibid.*) ; Algérie (1 660) ; Congo (*ibid.*) ; El Salvador (*ibid.*) ; Syrie (1 610) ; Equateur (*ibid.*) ; Honduras (1 550) ; Corée du Sud (1 390) ; Jordanie (*ibid.*) ; Tunisie (*ibid.*) ; Libéria (1 330) ; Maurice (*ibid.*) ; Maroc (1 280) ; Sénégal (*ibid.*) ; Egypte (1 160) ; Guinée équat. (*ibid.*) ; Philippines (*ibid.*) ; Thaïlande (1 110) ; Viêt-nam du Sud (*ibid.*) ; Sierra Leone (1 050) ; Cameroun (1 000) ; Chine pop. (890) ; Kenya (830) ; Mauritanie (780) ; Samoa occid. (*ibid.*) ; Togo (*ibid.*) ; Rép. khmère (720) ; Madagascar (*ibid.*) ; Guinée (670) ; Nigéria (*ibid.*) ; Soudan (*ibid.*) ; Rép. dém. Yémen (*ibid.*) ; Haïti (610) ; Inde (*ibid.*) ; Sri Lanka (*ibid.*) ; Maldives (560) ; Pakistan et Bangladesh (*ibid.*) ; Tanzanie (*ibid.*) ; Viêt-nam du Nord (*ibid.*) ; Dahomey (500) ; Zaïre (*ibid.*) ; Birmanie (440) ; Ethiopie (*ibid.*) ; Indonésie (*ibid.*) ; Sikkim (*ibid.*) ; Rép. arabe Yémen (*ibid.*) ; Somalie (390). On peut donc établir un écart de 1 à 5,3 entre le Koweït et la Somalie, pays côtier « en voie de développement ».

(46) Sur ce point, voir notre introduction, spécialement la répartition des pays côtiers en développement en fonction de leur situation géographique du point de vue de l'emprise maritime : tableau comparatif, *supra*, p. 20.

rité d'Etats côtiers pauvres et sous-équipés. Ces derniers n'ont pas les moyens techniques modernes nécessaires à une exploitation de l'Océan susceptible d'améliorer sensiblement leur situation économique. L'activité des entreprises des pays riches au large de leurs côtes leur interdit tout espoir de développement de leur artisanat halieutique. Celui-ci est même menacé à son stade actuel par le pillage systématique des fonds par les flottes modernes des pays étrangers. Le statut traditionnel des espaces côtiers, outre qu'il interdit tout espoir de développement aux pays côtiers du Tiers Monde, aggrave donc les inégalités entre les peuples puisqu'il favorise l'enrichissement des plus riches et contribue, parallèlement, à la ruine des plus pauvres (47).

Si les intérêts maritimes des divers pays du monde sont fonction de leur niveau de développement économique, technique et social, le combat entrepris dès 1947 par des Etats comme le Chili et le Pérou pour transformer le droit de la mer doit être replacé dans le cadre plus général de la politique des pays sous-développés, issus principalement du mouvement de décolonisation, tendant à obtenir des pays riches, outre l'aide financière et technique indispensable, des avantages particuliers et des statuts dérogatoires en rapport avec leur situation concrète (48). « Depuis quelques années, constatait en 1960 le délégué du Pérou à la seconde Conférence de Genève, l'assistance aux pays sous-développés est devenue le leitmotiv des relations internationales. Les pays fortement développés ont reconnu qu'ils avaient le devoir de fournir cette assistance. Il est paradoxal que ces mêmes

(47) « Pour ce qui est de la pêche, expliquait M. Castaneda en 1958, on peut, à quelques exceptions près, diviser les pays en deux catégories. D'abord ceux qui sont situés sous des latitudes élevées, surtout dans le nord, et qui possède généralement des ressources techniques et financières substantielles ainsi qu'une industrie développée. Leurs mers froides sont très poissonneuses parce que, en raison de l'abondance des sels nutritifs et de la fréquence du jaillissement, les stocks de poisson se renouvellent avec une rapidité surprenante. La seconde catégorie comprend les pays situés entre les tropiques ; la plupart d'entre eux sont insuffisamment développés. Les eaux qui baignent leurs côtes sont tièdes ou chaudes et pauvres en poisson comestible ; le processus de renouvellement dans ces mers est infiniment plus lent. Les Etats du second groupe sont donc à juste titre, troublés par le mouvement progressif mais toujours plus sensible qui porte vers le sud les navires de pêche du nord. Dès que les lieux de pêche les plus accessibles à ceux-ci sont épuisés ou détruits, ou que l'exploitation dans ces parages a cessé d'être rémunératrice, les navires des pays à puissantes flottes de pêche se dirigent vers d'autres régions. Les dommages causés de la sorte aux stocks de poisson des mers tropicales sont manifestement énormes..., (et), pour un pays insuffisamment développé qui, faute de ressources, ne peut aller pêcher loin de ses côtes, une raréfaction du poisson peut avoir des effets désastreux... Ainsi, le problème crucial du droit de la mer est né de la réaction des pays peu développés situés entre les tropiques contre l'expansion de l'impérialisme en matière de pêche. Cette réaction était inévitable ; elle s'explique par l'accroissement démographique de ces pays et par l'éveil de leur conscience politique » (intervention du délégué du Mexique devant la 3^e Commission de la Conférence de Genève, 20 mars 1958, Doc. off., vol. 5, p. 38-39).

(48) Sur les notions d'« inégalité compensatrice » ou d'« égalité avantageuse », voir le cours de M. de Lacharrière, précité, « Inégalité de développement et droit international », p. 249-260 ; également : T. Bensalah, « Revendications des pays du Tiers Monde et égalité souveraine », *Annuaire du Tiers Monde*, 1975, p. 41-58.

grands pays qui ont proclamé qu'ils étaient disposés à aider les pays sous-développés cherchent en même temps à protéger les intérêts privés qui exploitent les petits pays et contribuent ainsi à perpétuer le dénuement et l'inégalité » (49).

C'est donc l'expression progressiste et « révolutionnaire » de l'idée du développement qui sert de base aux revendications des pays côtiers du Tiers Monde : sans changement des structures, du « *statu quo* » politico-juridique des espaces marins côtiers, aucun progrès n'est possible pour les entreprises halieutiques côtières, toute assistance technique devient stérile et illusoire, voire nuisible si elle est principalement destinée à faciliter le maintien des droits acquis des puissances maritimes et industrielles. On ne peut logiquement prétendre aider au développement tout en soutenant un système qui favorise et perpétue le sous-développement quand il ne contribue pas à l'aggraver. Dans ce domaine comme dans d'autres, les pays pauvres ont saisi l'occasion de remettre en question leur statut d'« assistés » s'il ne devait qu'entretenir leur situation d'« exploités » (50). Parfois, d'ailleurs, leur action contre l'exploitation de leurs eaux côtières par les entreprises étrangères, les a privés du bénéfice de l'aide au développement octroyée par certaines puissances (51). De plus, les promesses en matière d'aide au Tiers Monde n'ont jamais provoqué de la part des nations riches un effort à la mesure des besoins immenses des peuples sous-développés. Son piétinement depuis le début de la

(49) Doc. A/CONF. 19/8, Seconde Conférence de Genève sur le droit de la mer, 29 mars 1960, M. Ulluo Sotomayor, p. 66, n° 13.

(50) Comme l'écrit T. Bensalah, les liens de coopération « entretiennent l'inégalité économique héritée par l'Etat nouveau et constituent un obstacle à l'exercice de sa souveraineté » (*loc. cit.*, p. 46). En effet, pour Guy Feuer, la coopération peut « ou bien manifester la rémanence des liens de toute nature qui subsistent entre anciens colonisateurs et anciens colonisés, ou bien traduire la lutte d'influence que se livrent dans le Tiers Monde les grandes puissances rivales » ; dans ce cas, « la coopération n'a pas pour but unique de contribuer au développement. Elle peut viser en même temps des objectifs économiques, culturels, politiques, stratégiques, dans lesquels l'intérêt du pays développé peut tenir autant de place et plus que celui du pays en voie de développement » (Colloque d'Aix-en-Provence, précité, p. 204). Dans les négociations maritimes, les pays du Tiers Monde ont tenu à marquer leurs réserves à l'égard de la coopération : « Les pays en voie de développement ont besoin de mettre sur pied et de développer leur industrie de pêche, mais pour le faire, ils doivent être certains qu'ils conserveront la propriété de leurs ressources halieutiques et que les flottes de pêche des grandes puissances ne détruiront pas certaines espèces en les pêchant sans discernement. Seul l'Etat qui assume la responsabilité des programmes de développement des pêcheries peut être habilité à contrôler la pêche dans sa zone économique, d'autant plus qu'aucun des Etats qui ont une importante flotte de pêche n'a intérêt à coopérer avec l'Etat côtier pour développer la capacité de pêche de celui-ci » (M. Zuleta Torres, Colombie, session de Caracas, 6 août 1974, Doc. off., vol. 2, p. 252, n° 19). « La coopération internationale est certes nécessaire ; elle est effectivement indispensable pour la conservation et le développement des espèces, et leur utilisation pour le plus grand bien, d'abord, des Etats côtiers, et, ensuite, des Etats tiers conformément aux réglementations des Etats côtiers, mais il ne faut pas qu'elle prenne le pas sur les droits souverains des Etats » (M. Valencia Rodríguez, Equateur, *ibid.*, p. 335, n° 12).

(51) Dans le conflit de pêche opposant l'Equateur et le Pérou aux U.S.A., le gouvernement américain décida en janvier 1971 de suspendre l'aide militaire et économique à ces pays, mesure que l'O.E.A. considéra comme « portant atteinte à la souveraineté d'un Etat et à la tranquillité de l'hémisphère » (voir la chronique de J.P. Quéneudec, *A.F.D.I.*, 1971, p. 776).

crise économique du monde occidental porte une dernière atteinte à sa crédibilité (52).

L'un des facteurs de réussite de la politique marine des pays du Tiers Monde, qui à aucun moment n'était parvenue à s'imposer au cours des négociations de 1958-1960 (53), fut sans doute son intégration dans la « stratégie mondiale du développement » déployée au sein de l'O.N.U. et de ses institutions spécialisées durant les années soixante (54). L'action dynamique des pays pauvres ligüés dans le « Groupe des 77 » devait arracher la proclamation officielle de principes fondamentaux annonciateurs d'un « nouvel ordre économique mondial », notamment au sein des successives C.N.U. C.E.D. (55), dont la mise en œuvre dans le cadre des négociations maritimes au C.F.M. et à la Troisième Conférence prouva leur fécondité politico-juridique : désormais les pays du Tiers Monde disposèrent avec les normes nouvelles du droit du développement en gestation du cadre conceptuel global qui leur faisait défaut pour combattre « l'idéologie dominante » de la liberté des mers défendue avec acharnement par les pays du monde industriel, qu'il se déclare « libre » ou « socialiste » (56). On

(52) Selon l'O.C.D.E., l'aide publique des pays riches au Tiers Monde serait tombée de 0,36 % du P.N.B. (1975) à 0,33 alors qu'ils renouvellent chaque année leur engagement de verser 0,7 % de leur P.N.B., sommet jamais atteint (*Le Monde* du 30 juin 1977).

(53) Comme l'a rappelé le représentant de l'Uruguay au C.F.M., « les Conférences de Genève de 1958 et 1960 ont été un échec du fait qu'on s'y est efforcé de donner au droit de la mer une structure propre à assimiler ces exigences nouvelles du développement et les progrès techniques vertigineux réalisés depuis une dizaine d'années, et que l'on n'a même pas pu parvenir à un accord sur la largeur de la mer territoriale ou sur les zones de pêche exclusives » (Comptes rendus, A/AC. 138/SC. II/SR. 61, séance du 5 avril 1973, p. 223).

(54) « L'O.N.U. est partie de l'idée juste que le sous-développement est un phénomène global, aux aspects multiples, aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Cette constatation devait logiquement conduire à définir une stratégie globale » (P.F. Gonidec, *Relations internationales*, Domat, 1974, p. 405). La « Stratégie du développement » fut effectivement instituée par la résolution de l'Assemblée générale 2626 (XXV) du 24 octobre 1970. Le professeur Virally en résume ainsi les objectifs « qualitatifs » : « Il s'agit de répartir plus équitablement les revenus et la richesse et d'assurer toute une série d'améliorations dans le domaine de l'emploi, de la scolarisation, de la santé et de la nutrition, du logement, de la protection sociale et de la sauvegarde de l'environnement : en un mot, de « transformations qualitatives et structurelles de la société (§ 18) » (*L'Organisation mondiale*, 1972, p. 401). Ces buts et objectifs « appellent de la part de tous les gouvernements un effort continu pour favoriser le progrès économique et social dans les pays en voie de développement en formulant et en appliquant un ensemble cohérent de mesures de politique générale » (§ 19 de la Rés.).

(55) M. Virally note que « les résultats obtenus par la C.N.U.C.E.D. apparaissent plus souvent en dehors qu'à l'intérieur de ses organes. Elle a certainement servi d'accélérateur à toute la machinerie des Nations Unies... (L') aspect le plus important de l'œuvre de la C.N.U.C.E.D. reste probablement l'élan qu'elle a donné au mouvement des idées en matière de développement... (ainsi que son) rôle important dans le mûrissement des notions fondamentales qui seront retenues dans la stratégie globale du développement » (*ibid.*, p. 394).

(56) « L'ancienne doctrine de la liberté des mers avantage les pays développés et industrialisés au détriment des Etats nouveaux qui ont accédé récemment à l'indépendance... Les deux tiers du globe... ne peuvent continuer d'être régis par le principe désuet selon lequel « la force prime le droit ». C'est en quelque sorte le règne de l'anarchie... (La future Conférence doit établir) un régime qui contribuera à la justice sociale internationale et au développement économique des peuples. Les résultats de cette Conférence peuvent véritablement aboutir à ren-

passa alors du stade de la revendication individuelle fondée sur la « dépendance exceptionnelle à l'égard des ressources de la mer » de tel ou tel pays, à la contestation globale de tout le système des relations maritimes internationales. Du coup, l'accusation de soutenir par des mesures unilatérales discriminatoires la satisfaction d'intérêts « égoïstes », portée par certains auteurs à l'encontre des pays du Tiers Monde « précurseurs », au nom de la défense de l'intérêt de la communauté internationale, ne tient pas (57). Ces auteurs confondaient alors les fins et les moyens. La liberté des mers n'est légitime dans toutes ses implications, notamment économiques, que si elle concourt au développement de l'ensemble des peuples de la communauté mondiale. Dans la mesure où elle fonctionne comme une entrave au progrès de la majorité d'entre eux, d'autres normes sont appelées à la remplacer pour atteindre les fins proclamées de cette même communauté, telle qu'elle se trouve aujourd'hui composée. La notion de « zone économique exclusive » répond pour l'essentiel à de tels objectifs.

B. — LA NOTION DE « ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE » COMME INSTRUMENT DU DÉVELOPPEMENT DES PAYS CÔTIERS.

L'une des manifestations les plus tangibles de l'influence de la politique des pays sous-développés sur la formation du nouveau droit de la mer réside dans la création récente d'une nouvelle catégorie juridique, « la zone économique exclusive » (58). La genèse et la finalité de cette notion, en effet, la relie directement aux préoccupations et à la stratégie des peuples du Tiers Monde.

a) *Genèse.*

Les sources lointaines de la Z.E. sont à rechercher dans la politique maritime des pays d'Amérique latine qui, à la suite de la Proclamation Truman sur le P.C., décidèrent de s'appropriier l'ensemble des ressources océaniques présentes dans les régions de haute mer

forcer de façon essentielle la Stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2626 (XXV), le 24 octobre 1970 » (M. Santa Cruz, Chili, 24 juillet 1972, C.F.M., A/AC. 138/SR. 79, p. 23).

(57) Outre le célèbre article de Georges Scelle, « Plateau continental et droit international », 1955, précité, on consultera : M.C. Mc Dougal and W.T. Burke, « Crisis in the of the sea : community perspectives versus national egoism », in *The Yale Law Journal*, vol. 67, n° 4, feb. 1958, p. 547-589 ; « The Community interest in a narrow territorial sea inclusive versus exclusive competence over the oceans », in *Cornell Law Quarterly*, vol. XLV, n° 2, winter 1960, p. 171-253.

(58) « L'idée de zone économique, écrit J.P. Quéneudec, a été introduite comme une revendication des pays en voie de développement et considérée par eux comme une notion de combat dans le processus de rénovation du droit de la mer. Elle a pris une telle importance à leurs yeux qu'ils en ont fait une des pierres angulaires de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer » (La zone économique », *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 323).

adjacentes à leur M.T. (59). Mais des revendications d'une telle nature ne devaient gagner l'ensemble du sous-continent américain qu'au début des années soixante et dix, dans la mouvance de l'idéologie « tiers-mondiste ». Ainsi, la Déclaration de Montevideo (8 mai 1970) subordonne-t-elle la formulation de nouvelles règles à leur adéquation aux « besoins économiques et sociaux des Etats moins développés » : les droits réclamés pour les Etats côtiers sur les ressources maritimes adjacentes ont pour objectif majeur « de développer au maximum leur économie et d'élever le niveau de vie de leurs peuples » (60). La Déclaration de Lima (8 août 1970) a des accents similaires, reconnaissant « le droit imprescriptible de l'Etat côtier d'explorer, de conserver et d'exploiter les ressources naturelles de la mer contiguë à ses côtes... afin de favoriser au maximum le développement de son économie et d'élever le niveau de vie de sa population » (61). En forgeant le concept original de « mer patrimoniale », les Etats de la région des Caraïbes dessinaient les contours d'une véritable zone de juridiction économique fondée sur l'idée que « les ressources renouvelables et non renouvelables de la mer contribuent à élever le niveau de vie des pays en voie de développement, ainsi qu'à stimuler et accélérer leurs progrès » (62).

Mais une contribution toute aussi déterminante fut apportée à la construction juridique de la notion de « zone économique » par les pays en développement des autres continents. Le terme même de « zone économique », qui devait finalement prévaloir par la suite sur l'expression latino-américaine de « mer patrimoniale », fut sans doute prononcé pour la première fois en janvier 1971 au cours de la session, tenue à Colombo (Sri Lanka), du Comité juridique consultatif africano-asiatique (63), par le délégué du Kenya, M. Njenga. « La majorité des délégations admit qu'un Etat a le droit d'exiger certains droits exclusifs à l'exploitation économique des ressources dans les eaux adjacentes à la mer territoriale dans une zone dont la largeur maximale serait soumise à la négociation. Plusieurs délégations seraient

(59) On peut lire dans le préambule de la Déclaration de Santiago (Pacte du Pacifique Sud) signée par le Chili, le Pérou et l'Equateur le 18 août 1952 pour affirmer leur juridiction exclusive sur la mer côtière jusqu'à une distance de 200 milles : « Les trois gouvernements ont l'obligation d'assurer à leurs peuples les conditions nécessaires à leur subsistance et à leur développement économique. Par conséquent, ils ont le devoir de veiller à la conservation et à la protection de leurs ressources naturelles et d'en réglementer l'utilisation pour le plus grand avantage de leurs pays respectifs. Ils ont aussi le devoir d'empêcher qu'une exploitation de ces richesses, hors de leur contrôle ou de leur juridiction, ne les mettent en péril, au grand dommage de leurs populations riveraines qui, en raison de leur situation géographique, possèdent dans leurs eaux ces sources irremplaçables de subsistance et de moyens économiques vitaux » (v. J.M. Yepes, *loc. cit.*, R.G.D.I.P., 1956, p. 69).

(60) *Législation nationale et traités concernant le droit de la mer* (ST/LEG/SER. B/16), 1974, p. 586.

(61) *Ibid.*, p. 587.

(62) Déclaration de Saint-Domingue du 9 juin 1972 (*ibid.*, p. 599).

(63) Voir sur la composition et les activités de ce Comité : A.F.D.I., 1966, p. 1005 ; 1973, p. 680 et 1122.

prêtes à accepter douze milles comme largeur de la mer territoriale tout en tolérant, en principe, le droit de l'Etat côtier de réclamer une juridiction exclusive sur une zone adjacente à des fins économiques » (64). Le profil de la Z.E. fut davantage précisé à la session de l'année suivante réunie à Lagos (Nigéria) : l'Etat côtier y exercerait une juridiction exclusive sur les ressources biologiques comme sur les ressources minérales (65). Le Séminaire des Etats africains qui se déroula à Yaoundé, en juin 1972, reprit l'idée d'une Z.E. et insista sur l'« affectation de (ses) ressources au service des intérêts primordiaux de leurs peuples et de leurs économies respectives » (66). La consécration du projet d'une Z.E. fut conférée solennellement par les déclarations successives de l'O.U.A. sur le droit de la mer : le Conseil des ministres de l'Organisation y note « que les ressources de la mer sont actuellement exploitées par quelques Etats seulement dans l'intérêt économique de leurs peuples » et affirme sa conviction « que les pays africains ont le droit d'exploiter les ressources de la mer tout autour du continent africain dans l'intérêt économique des peuples africains ». En conséquence, les Etats d'Afrique reconnaissent le droit des Etats côtiers à la création de Z.E. de 200 milles au large de leurs côtes (67).

Parallèlement à ces prises de position « régionales », des instances regroupant l'ensemble des pays sous-développés se sont également prononcées en faveur de l'institution d'une Z.E. comme instrument de développement. Le Groupe des 77, réuni à Lima en novembre 1971, élaborait un texte qui fut adopté, sur sa proposition, par la troisième C.N.U.C.E.D., en 1972, ainsi conçu : « Les Etats côtiers ont le droit de disposer des ressources de la mer dans les limites de leur juridiction nationale, lesquelles doivent dûment tenir compte des besoins des peuples de ces Etats en matière de développement et de bien-être » (68). La Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, réunie à Alger du 5 au 9 septembre 1973, fit écho à ce principe en « réaffirmant l'importance vitale d'une mise en valeur

(64) « Report of the sub-committee on the law of the sea of the Asian-African Legal Consultative Committee », Colombo, from 18 to 27 January 1971 (séries législatives des N.U., précitées, p. 595).

(65) 14^e session du Comité, « Brief of documents on the law of the sea », vol. 2, p. 161. Voir E.D. Brown, « Maritimes Zones : A Survey of Claims », in *New Directions in the Law of the Sea*, Collected Papers, vol. 3, 1973, p. 167-192.

(66) Publié dans le Rapport du C.F.M., Ass. gén., 27^e session, suppl. n° 21 (A/8721), p. 85.

(67) Déclaration du Conseil des ministres de l'O.U.A. faite à Addis-Abeba (21^e session, 17-24 mai 1973) publiée dans le Rapport du C.F.M., Ass. gén., 28^e session, suppl. n° 21 (A/9021), vol. 2, p. 6. Déclaration renouvelée à Mogadiscio (6-11 juin 1974), in Doc. off. de la 3^e Conf., vol. 3, p. 72.

(68) Principe XI de la résolution 46 (III) (« Mesures à prendre pour réaliser une plus large entente sur les principes devant régir les relations commerciales internationales et les politiques commerciales propres à favoriser le développement ») in *Actes de la Troisième C.N.U.C.E.D.* (Santiago du Chili, 1972), annexe 1. Le texte de référence de la réunion de Lima a été publié dans *Doc. d'Actualité intern.*, 1972, p. 215-220 : « Déclaration de Lima » du 7 novembre 1971 du Groupe des 77. Sur les travaux de cette réunion : Chronique du droit international économique de D. Carreau (et autres), *A.F.D.I.*, 1972, p. 659-661.

rationnelle des ressources des mers et des océans pour le développement économique et la promotion du bien-être des peuples » et en appuyant, en conséquence, « la reconnaissance des droits des Etats riverains sur les mers adjacentes à leurs côtes, leur sol et leur sous-sol, dans les zones de juridiction nationale qui n'excèdent pas 200 milles... aux fins d'exploiter les ressources naturelles et de protéger les autres intérêts connexes de leurs peuples » (69).

Ce consensus du Tiers Monde sur le concept de la Z.E. devait se traduire au C.F.M. par un rude combat diplomatique autour des principaux projets sur le sujet (70). La « communauté internationale » n'était pas encore prête en 1971 à admettre le changement du droit existant. A des titres divers, trois faits en témoignent : les mesures de rétorsion des U.S.A. à l'égard de l'Equateur ; le refus de l'O.N.U. d'enregistrer la dénonciation des Conventions de Genève sur la M.T. et la pêche par le Sénégal ; la saisine de la C.I.J. par le Royaume-Uni et la R.F.A. à la suite de la décision de l'Islande d'étendre sa zone de pêche exclusive (71). Mais l'érosion des positions conservatrices, sous la pression des réalités, fut rapide sinon radicale. La zone de pêche de 80 milles instaurée par la France au large de la Guyane apparaît comme un signe avant-coureur (72) du revirement opéré par les grandes puissances, verbalement dès la session de Caracas en 1974 (73), dans la pratique unilatérale en 1975 et 1976 (74). Somme toute, si les modalités de fonctionnement de l'institution font encore problème, sa finalité est aujourd'hui admise par tous.

(69) Texte de la résolution n° 13 « sur la question du droit de la mer », publiée in *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, vol. X, n° 4, déc. 1973, p. 836. Sur la Conférence d'Alger, voir l'article de G. Fischer in *A.F.D.I.*, 1973, p. 29-30 (sur les problèmes maritimes). L'auteur souligne la prudence du texte de la résolution n° 13 qui ne rejoint que partiellement les positions extrémistes des latino-américains.

(70) Projet d'articles relatifs au concept d'une zone exclusive (Kenya), A/AC. 138/SC. II/L. 10, 7 août 1972, Rapport du C.F.M. (A/8721), p. 195-197 ; Projet d'articles de traité (Colombie, Mexique, Venezuela), A/AC. 138/SC. II/L. 21, 2 avril 1973, Rapport C.F.M. (A/ 9021), vol. 3, p. 26-28, etc.

(71) Sur ces événements, leur signification et leurs conséquences : J.P. Quéneudec, *A.F.D.I.*, 1971, p. 771-772 ; D. Bardonnnet, *A.F.D.I.*, 1972, p. 123-180 ; L. Favoreu, *A.F.D.I.*, 1972, p. 291-322.

(72) « Ce faisant, écrit J.P. Quéneudec, la France n'a pas entendu s'aligner sur les positions juridiques extrêmes adoptées par certains Etats, notamment des pays américains ». L'auteur explique, toutefois, que la décision française a été rendue nécessaire par la création de la zone exclusive brésilienne. Sans être à proprement parler une mesure de rétorsion à l'égard des Etats ayant institué de telles zones et dont les pêcheurs se trouvent interdits de pêche dans l'aire des 80 milles guyanais, cette décision a été présentée comme une sorte de riposte et une action de protection des intérêts côtiers. Mais utilisant les armes de l'adversaire, la France ne les aurait-elle pas ainsi objectivement justifiées ? (voir Chronique du droit de la mer, *A.F.D.I.*, 1973, p. 809-810.

(73) Interventions de la délégation soviétique (séances plénières, vol. 1, p. 77, n° 38), française (p. 174, n° 20), américaine (p. 181, n° 27), etc.

(74) Voir *supra*, première partie, chapitre 2. Il faut noter que dans les pays industrialisés eux-mêmes, les milieux professionnels de la pêche exercèrent des pressions pour inciter leurs gouvernements à réviser leur politique d'hostilité à l'égard des zones de 200 milles (en France, ce fut le cas de M. J. Martray, *Le Monde* du 9 septembre 1974).

b) Finalité.

La finalité de la Z.E. consiste à permettre aux Etats côtiers du Tiers Monde de mobiliser au profit de leur économie respective les ressources de la mer. Cependant, les conceptions ne coïncident pas nécessairement suivant qu'il s'agit des produits de la pêche ou des matières minérales des fonds marins.

1. La création d'une Z.E. a pour effet de « nationaliser » les ressources halieutiques jusqu'à la limite des 200 milles marins, au maximum. Le but de l'opération est d'interdire dans la zone l'activité des pêcheurs étrangers, spécialement des flotilles industrielles pratiquant la pêche lointaine (75). Comme dans la M.T. ou dans la zone de pêche réservée, la liberté de la pêche pour les étrangers y est supprimée. En effet, les ressources côtières se trouvent exclusivement affectées au développement national des pays côtiers (76). Cette

(75) S'agissant de l'Afrique, le « pillage » des ressources biologiques côtières par les flotilles industrielles étrangères à la région a été maintes fois souligné dans son ampleur et dans ses conséquences. D. Bardonnnet, dans son étude précitée sur la dénonciation des Conventions de Genève par le Sénégal, cite les termes de la lettre du Président Senghor au Secrétaire général de l'O.N.U. : « ... les statistiques des pays qui envoient leur flotte opérer au large des côtes de l'Afrique occidentale révèlent des prises annuelles de 2 à 4 millions de tonnes effectuées au moyen de plus de 2 000 navires de pêche. Le responsable local de la F.A.O. admettait, dans une déclaration faite à Accra, au début de mai 1971, que des signes d'épuisement des ressources halieutiques avaient été constatés dans la région. La situation des Etats côtiers de l'Afrique occidentale est inextricable, car, aujourd'hui, ils n'ont pas encore les navires et les équipements nécessaires pour procéder à des captures sur une grande échelle, comme le font les pêcheurs des pays industrialisés, et demain, lorsqu'ils auront ces navires et ces équipements, les zones de pêche auront été épuisées par les pays industrialisés... (Ainsi), le Sénégal verrait disparaître l'une de ses possibilités d'industrialisation parce qu'il aurait perdu la rare source de matières premières qui lui fût accessible. En effet, la chance du Sénégal réside non seulement dans les activités de pêche, mais surtout dans celles qui en dérivent, c'est-à-dire la conserverie, la commercialisation et le transport du poisson traité, l'extraction de l'huile, la construction et la réparation des bateaux de pêche, la production des équipements de pêche, etc. » (lettre du 3 juin 1971, in *A.F.D.I.*, 1972, p. 127-128). Selon D. Bardonnnet et J. Carroz (« Les Etats de l'Afrique de l'Ouest et le droit international des pêches maritimes »), « la pêche s'est développée de façon spectaculaire dans la zone maritime qui s'étend de l'embouchure du Congo au détroit de Gibraltar... Cependant, l'intensification de l'effort de pêche a été surtout le fait de navires battant pavillon d'Etats non riverains. Alors qu'en 1964 les prises des pays côtiers égalaient celles des pays étrangers, en 1972, elles n'en représentaient plus que la moitié » (*A.F.D.I.*, 1973, p. 837). E. Peyroux souligne le fait que « cette grande pêche n'a pu se développer que par les capitaux investis par les pays industrialisés dont essentiellement ceux d'Europe occidentale mais son exploitation était sous la dépendance technique, financière et économique des pêcheurs étrangers tels que les pêcheurs français, bretons et basques, ainsi que les ibériques. Les pays industrialisés dominaient tous les secteurs des pêcheries modernes et ne recouraient guère aux services des pays riverains » (« Les Etats africains face aux questions actuelles du droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1974, p. 624-625). Selon des chiffres de la F.A.O., en 1977, la pêche au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest était toujours dominée par des intérêts étrangers (*Le Monde* du 5 février 1980).

(76) Cette appropriation découle du principe XI de la résolution 46 (III) de la C.N.U.C.E.D., déjà évoqué plus haut, que M. Gros Espiell (Uruguay) interprète ainsi : « Autrement dit, tout critère restrictif tendant à réduire les limites des juridictions nationales légitimes et par là même à empêcher les Etats riverains de satisfaire les besoins de leurs peuples en matière de développement et de bien-être, va à l'encontre de ce principe. Il s'ensuit automatiquement que les

appropriation nationale des espèces vivantes n'engendre pas nécessairement comme conséquence l'édiction d'un monopole de pêche au profit des pêcheurs nationaux. Ce type de solution qui correspond au niveau d'industrialisation de la pêche islandaise, par exemple, est encore prématuré même pour des pays en développement dotés d'entreprises halieutiques florissantes. C'est ainsi que le Pérou accorde des autorisations aux étrangers pour la capture de certaines espèces (77). L'intérêt des pays du Tiers Monde, dans l'immédiat du moins, ne réside pas tant dans la conservation de stocks qui, faute de pouvoir être exploités, seraient définitivement perdus, que dans la rentabilisation de richesses biologiques dont le profit contribuerait au développement national.

Tout le débat sur la pêche a finalement tourné autour de la question de l'utilisation des stocks dont l'exploitation ne serait pas assurée par les pays côtiers (78). Les besoins toujours croissants de l'humanité en protéines alimentaires imposent une production à la fois maximale et rationnelle. Très tôt, la proposition a été faite par l'U.R.S.S. de réserver à l'Etat côtier en développement, au-delà des 12 milles, « une partie de la pêche de poisson permise, que les navires arborant le pavillon dudit Etat sont capables de prendre », ce quota ayant vocation à augmenter au rythme du développement de la flotille côtière (79). Comme l'a souligné M. Castaneda, ce projet a « l'inconvénient de limiter les droits de l'Etat riverain aux prises que peuvent faire de petits bateaux ». Pour le Tiers Monde, « cette conception est contraire à toute la doctrine du développement et aux principes mêmes de la C.N.U. C.E.D. L'accepter signifierait obliger les Etats en voie de développement à se résigner au sous-développement perpétuel dans le domaine de la pêche » (80).

Les projets américain et canadien fondés sur une « approche par espèce » des pêcheries tentaient d'établir un mode de répartition des ressources en fonction de leurs caractères biologiques propres : les espèces côtières vivant dans les eaux surjacentes du P.C. ou naissant dans les fleuves côtiers seraient, en principe, affectées aux pays côtiers ; les espèces « essentiellement migratoires » seraient accessibles aux pêcheurs étrangers dans les limites d'une Z.E. nationale (81). Cette distinction d'apparence scientifique fut également

Etats riverains ont le droit de fixer les limites de leur juridiction nationale, conformément au droit international, sachant que le critère adopté pour fixer ces limites doit permettre de satisfaire raisonnablement les besoins des peuples en matière de développement et de bien-être » (C.F.M., 24 juillet 1972, A/AC. 138/SR. 79, p. 29).

(77) Déclaration de M. Arias Schreiber au C.F.M., doc. A/AC. 138/SR. 58, p. 202), 15 août 1973.

(78) Voir J. Carroz, « Le nouveau droit des pêches et la notion d'excédent », A.F.D.I., 1978, p. 851-865.

(79) Projet de l'U.R.S.S. sur la pêche, doc. A/AC. 138/SC. II/L. 6, Rapport du C.F.M., 1972 (A/8721), p. 172.

(80) Discours au C.F.M. (Mexique), 24 mars 1971, doc. A/AC. 138/SR. 58, p. 202.

(81) Document de travail canadien, A/AC. 138/SC. II/L. 8, Rapport du C.F.M. de 1972 (A/8721), p. 180. Projet révisé des U.S.A., A/AC. 138/SC. II/L. 9 (*ibid.*, p. 190).

repoussée en vertu de considérations politiques, seules dominantes de la discussion : « Le nouveau droit de la mer doit être fondé sur la justice, notion incompatible avec le projet de partage de certaines espèces de poisson et avec l'idée de limiter le potentiel de prise de l'Etat riverain » (82). Quant à l'obligation évoquée par certains pays industrialisés de garantir la pérennité de leurs droits de pêche « historiques » ou « traditionnels », elle fut à son tour condamnée car « l'Etat riverain devrait continuer à tolérer le régime injuste qui a été pratiqué par les pays développés, même si sa population doit en souffrir » (83).

Ce que revendiquent les Etats côtiers du Tiers Monde, c'est « le droit de chaque Etat d'assurer que les ressources de la mer adjacente à ses côtes soient utilisées au seul profit de sa population » (84). Dans ces conditions, il doit tirer partie de l'ensemble des ressources halieutiques situées dans le cadre de son emprise côtière qu'elles soient pêchées par ses ressortissants ou par des entreprises étrangères dûment autorisées. M. Aguilar prévoit, à cet égard, qu'« un grand nombre d'Etats riverains (qui) ne possèdent pas les moyens financiers ni les moyens techniques nécessaires pour les exploiter comme il convient... conclueront certainement des accords avec des personnes physiques ou morales ou avec des organismes d'autres Etats pour mettre ces ressources en valeur ». Il estime d'ailleurs que, dans ce système, les nations riches ne seront pas défavorisées : outre le bénéfice qu'elles tireront de leur propre « mer patrimoniale », elles « auront dans les premiers temps l'avantage d'être les mieux placées pour exploiter les ressources de la pêche en haute mer et que, pendant quelques temps, du moins, elles auront la possibilité d'utiliser leur flotte de pêche pour exploiter, dans le cadre d'accords qu'elles auront conclus avec les pays côtiers en voie de développement, les ressources biologiques de la partie de la mer patrimoniale appartenant à ces derniers » (85).

Mais de tels accords de pêche ne sont concevables que s'ils procurent aux Etats du Tiers Monde une source de revenus substantielle leur permettant de moderniser leur propre industrie halieutique. M. Cisse (Sénégal) l'a exposé au C.F.M. sans ambages : « Il ne s'agit pas de priver l'humanité de produits alimentaires, mais de faire payer aux riches la nourriture qu'ils viennent chercher dans les eaux des pauvres. Comme toute valeur économique, les redevances se calculeraient en fonction de la loi de l'offre et de la demande comme c'est le cas pour les pays producteurs de pétrole dont les pays riches ont fini par reconnaître les droits ». Dans cette optique, certaines propositions, émanant notamment de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, sont

(82) M. Bustamente, Equateur, 13 juillet 1973, C.F.M., A/AC. 138/SC. II/SR. 64, p. 5.

(83) M. Moncayo (Equateur), C.F.M., 15 août 1973, A/AC. 138/SC. II/SR. 75, p. 15.

(84) M. Bustamente, discours précité.

(85) C.F.M., 12 août 1971, A/AC. 138/SR. 64, p. 47.

jugées intéressantes mais insuffisantes : l'Etat côtier doit ouvrir sa Z.E. aux pêcheurs étrangers « dans des conditions raisonnables », c'est-à-dire qu'il ne doit pas les taxer plus lourdement « que cela ne serait nécessaire pour recouvrer les dépenses de surveillance et pour assurer une péréquation équitable des impositions » (86). Or, il faut garantir « le droit des pays en voie de développement de taxer plus lourdement les navires étrangers afin de se procurer les moyens de financement nécessaires pour exploiter les richesses halieutiques de leur zone » (87).

A la session de Caracas, ces idées se sont imposées plus facilement. Même l'U.R.S.S. a accepté la Z.E. comme levier de la promotion des pays pauvres. Présentant un projet à ce sujet, la délégation soviétique affirma : « Le but est de donner à l'Etat côtier non seulement la garantie d'une base durable de matières premières, mais aussi une chance de développer son industrie de la pêche d'une façon planifiée » (88). Mais plusieurs ambiguïtés demeurent. Il est demandé aux pays riches de contribuer à la modernisation du secteur économique de la pêche des Etats moins développés non pas pour leur permettre d'affronter la concurrence des flotilles industrielles dans le cadre d'une gestion internationale des pêcheries et d'une répartition plus égalitaire des quotas de prises, mais pour aboutir à une exploitation des ressources biologiques de la Z.E. exclusivement réservée aux nationaux sous un régime de monopole. M. Arias Schreiber (Pérou) a reconnu que les craintes des grandes puissances à ce sujet « sont partiellement justifiées » et que « le développement de l'industrie de la pêche des Etats côtiers... porterait un coup à l'activité des flottes hauturières » (89).

Non seulement les pays sous-développés entendent rentabiliser à leur profit toutes les ressources comprises dans leur Z.E., mais encore ils exigent d'en assurer la gestion en pleine indépendance de façon à donner en permanence la priorité aux intérêts du développement national. « Le principe fondamental est que seuls les Etats côtiers ont des droits sur la zone économique ; en d'autres termes, seul l'Etat côtier peut décider si les ressources doivent être exploitées par ses propres ressortissants ou par des tiers. Un Etat côtier peut décider de confier à un tiers l'exploitation des ressources qu'il ne pourrait pas exploiter lui-même, mais il ne doit pas être dans l'obligation de le faire. L'Etat côtier peut seul déterminer les prises optimales de poissons et fixer le montant des droits de pêche à acquitter par les tiers. Il peut traiter les ressources de la mer comme celles de la terre. Bien entendu, chaque pays cherchera à tirer le profit maximal de la pleine exploitation de ses ressources » (90).

(86) Doc. A/AC. 138/SC. II/L. 11, Rapport du C.F.M., 1972 (A/8721), p. 198.

(87) C.F.M., 9 mars 1973, A/AC. 138/SC. II/SR. 51, p. 54-55.

(88) 6 août 1974, Doc. off., vol. 2, p. 247, n° 52 ; voir aussi le projet A/CONF. 62/C. 2/L. 38, vol. 3, p. 248.

(89) 7 août 1974, vol. 2, p. 257, n° 43.

(90) Déclaration de M. Listre (Argentine), 5 août 1974, Doc. off., vol. 2, p. 219, n° 21.

Il y a dans cette conception la traduction de l'idée de « compensation ». Comme le constate M. Quéneudec, après la session de Caracas, « il ressort que la création de la zone économique se justifierait par le seul fait que pendant longtemps l'exploitation des ressources de la mer a été la prérogative d'une poignée de puissances maritimes et que les pays en voie de développement n'en ont guère profité jusqu'ici » (91). Mais il y a également la conviction que sans appropriation des ressources, il n'y a pas de développement possible : « Reconnaître simplement des pouvoirs réglementaires aux pays côtiers reviendrait, en fait, à empêcher les peuples des pays côtiers en voie de développement de jouir effectivement des richesses de la zone économique. La zone économique ne saurait être une zone de haute mer octroyée aux pays côtiers par la bonne volonté de quelques grandes puissances » (92).

Cependant, l'impératif du développement du Tiers Monde qui est à la base de la notion de Z.E. ne se traduit pas uniquement en termes de droits souverains pour les Etats côtiers. Il implique également la garantie des intérêts des pays sous-développés géographiquement désavantagés (sans littoral ou à Z.E. étroite) qui figurent majoritairement, comme on l'a vu, parmi les peuples « moins avancés ». S'il est dans la nature de la Z.E. de constituer un instrument de développement et de justice internationale, le nouveau droit de la mer devra mettre en œuvre ce principe en termes précis et efficaces (93). Plus facilement que la notion de P.C., « prolongement du territoire national sous la mer », celle de Z.E. se prête, en théorie au moins, à des formules de coopération, voire d'intégration régionale.

2. La mise en place de la Z.E. pose le problème de ses rapports avec le P.C. sur les ressources duquel l'Etat côtier dispose de « droits souverains » d'exploration et d'exploitation (art. 2 de la Convention de Genève de 1958). Sur ce point, on relève une différence importante de conception entre la « mer patrimoniale » des Latino-Américains et la « zone économique exclusive » des Africains. Pour ces derniers, la zone de 200 milles se substitue pratiquement au P.C. dans sa définition géologique : les Etats côtiers sont maîtres des ressources économiques du sous-sol, du lit et des eaux de la mer dans les limites de la zone,

(91) *Loc. cit.*, R.G.D.I.P., 1975, p. 331.

(92) Déclaration de M. Bencheikh (Algérie), 6 août 1974, Doc. off., vol. 2, p. 249, n° 69.

(93) La Déclaration de l'O.U.A. stipulait : « Les pays africains, soucieux de permettre à tous les peuples de la région de tirer partie des ressources qu'elle renferme, reconnaissant que les pays sans littoral et les autres pays défavorisés ont le droit de participer à l'exploitation des ressources biologiques des zones économiques voisines, sur un pied d'égalité avec les ressortissants des Etats riverains sur la base de la solidarité africaine et en vertu des accords bilatéraux ou régionaux qui pourront être élaborés » (Doc. off., vol. 3, p. 73, point C.9). En revanche, les Déclarations latino-américaines de Montevideo, de Lima et de Saint-Domingue sont muettes sur la question des Etats sans littoral ou désavantagés.

indépendamment de la présence ou de la dimension du P.C. (94). Au contraire, la Déclaration de Saint-Domingue distingue nettement la « mer patrimoniale » de 200 milles du P.C. qui conserve, au-delà de cette limite, son statut propre et son système de délimitation (95).

Deux conceptions du rôle de la Z.E. en temps que facteur de développement se manifestent ainsi. Pour les Latino-Américains, la notion de « mer patrimoniale » ne remet pas en cause le droit régional existant élaboré à partir des législations nationales. Elle vise surtout à l'unifier et à le rationaliser en vue des négociations mondiales sur le droit de la mer. Des zones de 200 milles existent déjà et couvrent des P.C. plus étendus, au moins potentiellement, depuis longtemps revendiqués par les Etats intéressés (96). Le développement national dépend donc, pour ces Etats, du maintien de cette dualité des institutions justifiant et organisant les droits de l'Etat côtier sur les ressources côtières (97).

Pour les pays africains, en revanche, la notion de Z.E. est associée, en vue du développement des pays pauvres, à la notion de « patrimoine commun de l'humanité » qui désigne la zone internationale des fonds marins dont l'exploitation devrait bénéficier de façon prioritaire aux Etats les moins avancés ou les plus désavantagés sur le plan maritime (98). Dans cette optique, le maintien de droits souverains

(94) Selon les conclusions du Séminaire de Yaoundé, la Z.E. préconisée « comprendra au moins le plateau continental ». Mais les « ressources naturelles situées en dehors de la zone économique devraient être gérées par l'Autorité internationale (des fonds marins) », (Rapport du C.F.M. de 1972, précité, p. 84-85). Dans la même logique, la Déclaration de l'O.U.A. ne mentionne pas le terme de P.C. et appuie « la proposition selon laquelle la limite de la zone internationale sera déterminée par la distance mesurée à partir de lignes de base appropriées », soit en pratique la limite extérieure de la Z.E. (vol. 3, p. 74).

(95) Le texte s'en tient au système de la Convention de Genève de 1958 mais propose d'étudier une autre formule « compte tenu de la limite extérieure de l'émergence continentale » (Rapport du C.F.M., 1972, p. 80). Il précise qu'au-delà des 200 milles, « le régime établi par le droit international pour le plateau continental est applicable ».

(96) Notamment : Argentine, Brésil, Mexique, Nicaragua, Venezuela, etc.

(97) « L'Argentine se déclare solidaire des autres pays en voie de développement. Elle luttera aux côtés des pays du Tiers Monde pour l'établissement d'un droit international de la mer plus équitable et plus équilibré. Toutefois, elle ne peut accepter aucune remise en cause de ses droits sur la totalité de son plateau continental » (Mme Kelly de Guibourg, Doc. off., vol. 2, p. 167, n° 28).

(98) Pour l'O.U.A., l'Autorité des fonds marins doit « répartir équitablement entre tous les pays en voie de développement les recettes provenant de tout impôt ou prélèvement fiscal perçu à l'occasion d'activités liées à l'exploitation de la zone » (Doc. off., vol. 3, p. 74, point I 22 c). Les conclusions de Yaoundé précisaient déjà que l'organe à créer « doit être agencé et fonctionner de telle manière que les pays en voie de développement en soient les principaux dirigeants et bénéficiaires ». Pour cela, il « devra rechercher les meilleurs moyens de faire participer les entreprises commerciales et industrielles des pays en voie de développement à l'exploitation des ressources existant dans sa zone de compétence et d'utiliser ces ressources pour favoriser le progrès des populations dans les pays en voie de développement de façon à redresser le grave déséquilibre entre les nations » (Rapport de 1972 du C.F.M., précité, p. 85-86). La Déclaration de Saint-Domingue, quant à elle, se borne à la référence à la résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée générale, tout en précisant que le « patrimoine commun de l'humanité » est constitué par « les fonds marins et leurs ressources, au-delà de la mer patrimoniale et du plateau continental qui n'est pas recouvert par ladite mer » (*ibid.*, p. 80).

sur les ressources des fonds marins au titre du P.C. au-delà des 200 milles compromet cet objectif de développement. Z.E. et « patrimoine commun » sont donc complémentaires.

Ce problème n'est mineur qu'en apparence. Les richesses des fonds marins du « patrimoine commun » risquent bien d'être amenuisées de façon substantielle si l'emprise côtière de certains Etats s'étend à toutes les régions de profondeur moyenne qui recellent les réserves de minéraux ou de pétrole les plus accessibles (99). Cette amputation des ressources les plus rentables s'opérerait au détriment des pays en développement qui ne pourraient plus compter sur les excédents de profit réalisés dans la zone affectés à l'aide au Tiers Monde, d'après les projets en discussion (100).

Mais, plus profondément, cette divergence révèle les divisions des pays du « groupe des 77 » tant sur les problèmes maritimes que sur la stratégie du développement elle-même. Si l'argument du développement a permis, comme on l'a vu, aux pays côtiers d'imposer une nouvelle conception du droit de la mer, notamment par le concept de Z.E., il n'a pas, jusqu'ici, contribué de façon efficace à garantir les droits spéciaux des pays sans littoral ou des pays côtiers désavantagés géographiquement. L'impératif du développement n'a produit des effets qu'appuyé sur le principe d'adjacence. La « nationalisation » des ressources se double d'une « annexion » de l'espace qui les contient. Faute d'un tel espace adjacent ou lorsque un tel espace est étroit et insuffisant pour apporter des ressources utiles, l'argument du développement est impuissant pour obtenir des avantages supplémentaires.

On doit donc considérer que la première ressource mobilisable par l'Etat côtier au titre du développement est constituée par l'espace marin « *nullius* » adjacent lui-même, indépendamment des richesses qu'il contient et des conditions de leur exploitabilité. En second lieu, on admettra que cette « appropriation » est avant tout nationale et étatique. Les avantages que les Etats voisins ou les Etats tiers pourraient être amenés à en tirer seront le fruit quasi exclusif de la coopération internationale sur le plan bilatéral, surtout, ou plus diffi-

(99) D'après un document des N.U. (A/AC. 138/85), la zone internationale compterait 13 % des ressources globales en hydrocarbures si son périmètre était déterminé à partir de la distance des 200 milles des côtes. En revanche, elle n'en comporterait que 7 % si elle était mesurée en fonction de l'isobathe de 3 000 mètres.

(100) « Il serait tragique que les Etats soient autorisés à déterminer eux-mêmes les limites du prolongement naturel de leurs territoires terrestres, car ils pourraient alors être tentés de revendiquer des zones où se trouveraient des gisements précieux, d'hydrocarbures, notamment, ce qui ne laisserait plus à l'autorité internationale du fond des mers que l'exploitation des ressources minérales... Il convient de souligner que si le critère géomorphologique est adopté, les principaux bénéficiaires en seront des pays riches, notamment, les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, l'Union soviétique, la Norvège, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Inde, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Chine, le Brésil et l'Argentine. » A moins d'appliquer les recommandations de l'O.U.A., « le principe du patrimoine commun de l'humanité, exposé dans la résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée générale, n'aura aucune signification » (M. Njenga, Kenya), Doc. off., vol. 2, p. 179, n°s 17-18-19.

cilement sur le plan régional. Les problèmes actuels posés par la mise au point d'un régime intérieur de la zone de 200 milles de la C.E.E. montrent les limites des procédés d'intégration et de gestion commune. C'est que le dynamisme de la justification de l'emprise côtière à des fins économiques par l'impératif du développement des peuples s'est traduit juridiquement en termes de « souveraineté permanente de l'Etat sur ses ressources naturelles », concept à finalité politique et non pas uniquement économique, à résonance nationaliste et pas seulement « tiers-mondiste » et très peu « solidariste ».

Section 2

Le principe de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » et les problèmes d'indépendance

« Chaque Etat détient et exerce librement une souveraineté entière et permanente sur toutes ses richesses, ressources naturelles et activités économiques, y compris la possession et le droit de les utiliser et d'en disposer » (101). Ce grand principe a été maintes fois énoncé par les Nations Unies, aussi bien dans le cadre de la Proclamation des droits de l'homme (102) que dans celui de la politique de décolonisation et de développement (103).

(101) Article 2 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats adoptée le 12 décembre 1974 par l'Assemblée générale de l'O.N.U. (*D.A.I.*, précité, p. 149). Voir les commentaires de J. Castaneda (*A.F.D.I.*, 1974, p. 31-56), de M. Virally (*ibid.*, p. 57-77) et de G. Feueer (*R.G.D.I.P.*, 1975, p. 273-320).

(102) La résolution 545 (VI) de l'A.G. du 5 février 1952 ayant décidé d'inclure le droit des peuples à l'autodétermination parmi les droits de l'homme, les délégations afro-asiatiques à la Commission des droits de l'homme insistèrent sur les aspects économiques de ce principe. Selon une proposition du Chili, aussi : « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comprend en outre un droit de souveraineté permanente sur leurs richesses et leurs ressources naturelles. Les droits des autres Etats ne pourront en aucun cas justifier qu'un peuple soit privé de ses propres moyens de subsister » (U.N., doc. E/CN. 4/L. 24). Les deux Pactes sur les droits de l'homme adoptés par la résolution 2200 (XXI) du 16 décembre 1966, précisent (art. 1^{er}, al. 2) que « pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale » (voir P.J. O'Keefe, « The United Nations and Permanent Sovereignty Over Natural Resources », *Journal of World Trade Law*, vol. 8, n° 3, 1974, p. 239-281).

(103) Résolution 523 (VI) de l'A.G. du 12 janvier 1952, sur le développement et les accords commerciaux : « ...les pays insuffisamment développés ont le droit de disposer librement de leurs ressources naturelles », ce droit étant destiné à les « mettre dans une position plus favorable pour faire progresser davantage l'exécution de leurs plans de développement économique conformément à leurs intérêts nationaux ». Rés. 626 (VII) du 21 décembre 1952 : « le droit des peuples d'utiliser et d'exploiter librement leurs richesses et leurs ressources naturelles est inhérent à leur souveraineté ». Rés. 1314 (XIII) créant la « Commission des Nations Unies pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles » (12 décembre 1958). A partir des recommandations de cet organe, toute une série de résolutions est venue réaffirmer et préciser ce droit : 1515 (XV) du 15 déc. 1960 ; 1803 (XVII) du 14 déc. 1962 ; 2158 (XXI) du 25 nov. 1966 ; 2386

Il a acquis, aujourd'hui, une portée globale et embrasse de multiples aspects de l'activité économique. « Comprise initialement comme un droit souverain d'exploiter et d'utiliser toutes les richesses du sol et du sous-sol à l'intérieur des limites du territoire national (y compris les zones maritimes placées sous la juridiction de l'Etat), dans l'intérêt du peuple qui habite ce territoire, la souveraineté permanente s'est progressivement élargie, dans ses formulations les plus récentes..., pour englober finalement l'idée d'un droit souverain sur tout l'appareil économique national » (104).

S'agissant des implications maritimes de ce principe, l'Assemblée générale, en 1972, les a dégagées clairement par la réaffirmation du « droit des Etats à la souveraineté permanente sur toutes leurs ressources naturelles, situées sur terre dans les limites de leurs frontières internationales ainsi que sur celles du fond des mers et de leur sous-sol à l'intérieur des limites de leur juridiction nationale et dans les eaux sus-jacentes » (105). Cette dernière référence, qui concerne les pêcheries adjacentes, reflète l'influence des Etats côtiers du Tiers Monde dans cette formulation volontairement « progressiste » dont la Conférence d'Alger des pays non alignés s'est ouvertement « félicitée » (106).

L'accumulation des textes émanant de l'O.N.U., comme les fréquentes références qui leur sont faites par les Etats côtiers pour justifier leurs positions, montrent l'importance politique primordiale du concept de « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » (*paragraphe 1*), en même temps que les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de le traduire dans un langage juridique précis et positif (*paragraphe 2*).

§ I. - Signification politique

La « souveraineté » est devenue le maître mot des relations internationales du Tiers Monde. C'est, en effet, pour reprendre l'expression du professeur Chaumont, l'« idée-force qui, de nos jours, sert surtout à la défense de l'indépendance des Etats faibles contre les Etats

(XXIII) du 19 nov. 1968 ; 2625 (XXIV) du 24 oct. 1970 ; 2692 (XXV) du 11 déc. 1970 ; 3016 (XXVII) du 18 déc. 1972 ; 3281 (XXIX) du 12 déc. 1974 (Charte des droits et devoirs économiques). Le principe fut encore affirmé par le Conseil de sécurité (rés. 330 du 21 mars 1973), par la C.N.U.C.E.D. (rés. 46 III, 1972), et par le Conseil économique et social (rés. 1673 LII du 2 juin 1972, rés. 1737 LIV du 4 mai 1973). En dehors de la Charte de 1974, le texte de base demeure la déclaration de 1962 (rés. 1803 du 14 déc.) : voir G. Fischer, « La souveraineté sur les ressources naturelles », *A.F.D.I.*, 1962, p. 517-528.

(104) M. Virally, « Notes de lecture sur la Charte de 1974 », *A.F.D.I.*, 1974, p. 68.

(105) Rés. 3016 (XXVII) du 18 déc. 1972. « Dès lors, on peut penser, comme M. Queneudec, que l'institution de la zone économique vise à permettre aux Etats côtiers de procéder à une sorte de nationalisation des ressources de la mer se trouvant à proximité de leur territoire » (*loc. cit.*, *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 328).

(106) Rés. n° 13 sur la question du droit de la mer (5-9 sept. 1973), point 1, *Revue algérienne...*, précitée, p. 836.

forts » (107). Si les termes d'indépendance et de développement sont liés, ils reposent tous deux sur la souveraineté nationale dont les implications économiques sont indissociables des objectifs politiques (108). Pour les Etats côtiers, affirmer leur souveraineté sur les ressources de la mer, c'est à la fois contester l'ordre maritime « colonial » (A) et s'assurer la maîtrise de leur développement national (B).

A. — LA CONTESTATION DE L'ORDRE MARITIME « COLONIAL ».

Depuis leur accession à l'indépendance, les Etats du Tiers Monde veillent à éliminer toutes les structures politico-juridiques qui à leurs yeux se rattachent à la période de domination coloniale, responsable de leur sous-développement. L'Assemblée générale des Nations Unies n'a-t-elle pas proclamé « la nécessité de mettre fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations » (109) ? Le droit maritime classique figure inévitablement au rang des séquelles d'un ordre juridique abhorré par les anciens peuples colonisés. Comme le remarque justement M. Simonnet, « il importe surtout de ne pas dissocier ce qui dans l'histoire des peuples a été associé pendant quatre siècles : l'histoire de la mer et l'histoire de l'outre-mer... C'est par la mer que l'Europe a progressivement colonisé le reste du monde. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les anciennes colonies devenues Etats indépendants n'aient, elles aussi, associé liberté de la mer et colonisation » (110).

(107) Cours général de D.I.P., *R.C.A.D.I.*, 1970, tome I, p. 348. Il écrit, par ailleurs : « La souveraineté est pour la nation ce que l'autonomie de la volonté et les droits de l'homme sont pour les individus. Rien ne peut remplacer la souveraineté tant qu'il n'y a pas de super-Etat mondial. Et en l'absence de ce dernier, l'abandon de la souveraineté ne peut signifier que la domination des forts sur les faibles » (*ibid.*, p. 385). Pour certains auteurs, cependant, la théorie de la « souveraineté permanente sur les ressources » n'en demeure pas moins néfaste dans la mesure où elle serait incompatible avec « la nécessité de la solidarité et l'inéluctabilité de l'interdépendance » (J. Mourgeon, « Pays en voie de développement et transformation du droit international », Colloque d'Aix-en-Provence, 1973, *op. cit.*, p. 302). Voir également *La souveraineté au xx^e siècle*, ouvrage collectif sous la direction de R.J. Dupuy, Armand Colin, 1971, 288 p. ; « Le rôle des Etats nouveaux dans l'évolution du droit international » par J.P. Colin, *Annuaire du Tiers Monde*, 1975, p. 375-387 (plus favorable aux revendications tiers-mondistes).

(108) « La souveraineté a toujours été considérée dans l'idéologie du développement, telle qu'elle a pris forme aux Nations Unies comme la base même et la condition préalable du développement. Celui-ci... ne peut se réaliser autrement que par une action du peuple sur lui-même, par la mise en valeur à son profit et suivant ses propres objectifs des ressources naturelles que recèle son territoire, ce qui suppose qu'il est en mesure de se déterminer souverainement. Dans cette perspective, la souveraineté se confond dans une certaine mesure avec l'indépendance, conçue elle-même comme l'absence de dépendance vis-à-vis de l'extérieur, ce qui marque encore plus fortement l'indissolubilité du lien qui unit souveraineté et égalité » (M. Virally, *loc. cit.*, *A.F.D.I.*, 1974, p. 67).

(109) Rés. 1514 (XV) du 14 décembre 1960, intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ». La rés. 2621 (XXV) du 12 décembre 1970 sur le « Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance » qualifie de « crime », « la persistance du colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations » (textes cités en annexes dans E. Jouve, *op. cit.*, p. 387-392).

(110) *La Convention sur la haute mer*, L.G.D.J., 1966, p. 5.

Pour les nouveaux Etats, non seulement le « *statu quo* » de l'époque coloniale n'a pas été aboli, mais encore il a été consacré dans le droit moderne, sous la pression encore déterminante des puissances maritimes, à l'occasion des Conférences de Genève de 1958 et 1960 et dans les quatre Conventions maritimes adoptées en 1958 (111). Ainsi, alors que le colonialisme entraînait dans sa phase de liquidation sur des continents entiers, il pouvait se pérenniser sur les mers avec les grands moyens financiers, techniques et militaires dont seules disposaient les grandes puissances, avantage matériel destiné à se maintenir pendant de très longues années et contribuant au déséquilibre chronique et quasi incurable des relations politico-économiques entre les nouveaux Etats et les anciennes nations toujours dominatrices.

La loi du nombre et l'organisation des pays du Tiers Monde en force de changement devaient susciter un mouvement de contestation énergique des règles codifiées à Genève à une époque où les nouveaux Etats n'avaient pas encore vu le jour, pour la plupart d'entre eux. Le représentant de l'O.U.A. à la session de Caracas de la Troisième Conférence sur le droit de la mer devait tenir à cet égard des propos sans ambiguïté. « Les pays d'Afrique... n'ont pas participé aux deux premières conférences, ce qui a permis aux grandes puissances d'élaborer un droit de la mer conforme à leurs seuls intérêts et d'étendre aux mers leur politique coloniale fondée sur le droit du plus fort. Or, il apparut bientôt que les appétits démesurés de certains étaient le principal obstacle à l'effort de développement des jeunes nations. Devant le refus de coopération de certaines sociétés multinationales, voire de certaines grandes puissances, les pays africains ont pris en main leur économie afin de mettre les ressources naturelles de chacun au service du progrès de tous les peuples d'Afrique et le Conseil des ministres de l'Organisation de l'unité africaine a proclamé solennellement la souveraineté permanente des pays africains sur leurs ressources naturelles » (112).

La situation d'autres Etats côtiers qui revendiquent un droit de souveraineté sur les ressources maritimes se rapproche, d'ailleurs, de ce schéma. Le conflit anglo-islandais sur les pêcheries présentait aussi l'aspect d'un refus du régime imposé avant l'accession à l'indépendance, car, souligne le professeur Chaumont, « l'Angleterre opposait des droits nés d'un choix antérieur à l'expression islandaise de la souveraineté territoriale dans un cas frappant d'application du principe du droit des peuples sur leurs richesses naturelles » (113).

(111) On notera, toutefois, que la Conférence de 1958 comptait 48 pays du Tiers Monde sur 86 Etats représentés, que la Conférence de 1960 en avait 50 sur 88. A la 3^e Conférence réunie à partir de 1974, les pays en développement sont 110 sur 146 Etats représentés. Certains Etats du Tiers Monde ont adhéré à une ou plusieurs Conventions de Genève de 1958. On a vu que le Sénégal a éprouvé le besoin de dénoncer les Conventions sur la M.T. et sur la pêche en 1971.

(112) Déclaration de M. Djoudi (O.U.A.) lors de la 26^e séance (2 juillet 1974), Doc. off., vol. 1, p. 107, n^o 90.

(113) *Loc. cit.*, p. 425.

Le délégué de l'Islande à la Seconde Conférence de Genève, il est vrai, n'hésitait pas à assimiler les « droits historiques » revendiqués par la Grande-Bretagne dans les eaux islandaises, « aux droits coloniaux, qui heureusement tombent en désuétude » (114). L'alignement des positions de l'Islande sur la politique du Tiers Monde s'inscrivait dès lors dans la logique historique de ses premières revendications : « L'Islande maintient depuis longtemps que les ressources halieutiques du littoral font partie des ressources naturelles de l'Etat riverain », pouvait affirmer à bon droit M. Andersen devant le C.F.M. en 1972 (115).

Les pays d'Amérique latine dont l'indépendance remonte au siècle dernier n'en subissent pas moins la loi des grandes puissances sur les mers. A leurs yeux, l'impérialisme des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. s'est coulé dans le moule de l'ancien colonialisme. « On sait que les pays maritimes ont été des puissances coloniales, ou des Etats qui ont acquis les dépouilles de ces puissances ou qui ont créé des sphères d'influence néo-colonialistes, avec leurs propres doctrines d'isolatisme fondées sur un prétendu besoin de protection continentale ou régionale. Toutes les grandes puissances, à la seule exception de la Chine qui a été elle-même victime du colonialisme, sont d'anciennes puissances coloniales qui devaient par conséquent être des puissances navales. Une étude de l'évolution des théories classiques du droit de la mer montrerait que les puissances coloniales se sont au départ habilement servies des concepts, qu'elles ont tour à tour adoptés et rejetés, de la « *mare clausum* » de Selden et de la « *mare liberum* » de Grotius, comme elles l'ont fait quand le Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans a commencé ses travaux avec des concepts tirés du droit romain, en expliquant que le fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale était « *res nullius* » ou « *res communis* » ou, pour utiliser des termes plus modernes, « *res extra commercium* », ce qui a périodiquement suscité des doctrines comme celles de la loi du pavillon, de la ligne médiane et des droits préférentiels. Il ne faut pas oublier que le droit international classique se rapporte à la surface de la mer et qu'il est né du fait que les puissances coloniales avaient besoin de la liberté des mers pour exercer leur commerce sans obstacle. Pour ce qui est de la liberté de pêche, on pense que le poisson est une ressource inépuisable. L'inexactitude de cette vue optimiste a été prouvée par les activités prédatrices des puissances navales qui veulent établir une nouvelle formule de colonialisme sur les mers... Les grandes puissances industrielles qui ont construit leur force économique sur l'exploitation coloniale ou néo-coloniale... veulent exploiter à leur profit la richesse du fond des mers ; en conséquence, elles défendent la théorie périmée de la liberté des mers absolue et s'efforcent de

(114) Discours de M. Gudmundur I Gudmundsson, Doc. off. A/CONF. 18/9, p. 85, n° 17.

(115) C.F.M., 10 août 1972, A/AC. 138/SR. 83, p. 86.

maintenir dans des limites étroites les zones maritimes qui relèvent de la juridiction nationale » (116).

De semblables réquisitoires anti-colonialistes émaillent régulièrement les débats actuels sur le droit maritime et ne sont pas seulement le produit de l'idéologie maoïste pronée par la Chine populaire ou l'Albanie renvoyant dos à dos les deux « super-puissances impérialistes » (117). L'U.R.S.S. se défend énergiquement d'avoir pris part à l'hégémonie colonialiste. L'affirmation selon laquelle « l'Etat soviétique n'a jamais eu de colonies, et il n'a jamais spolié d'autres peuples », pour autant qu'on puisse l'accueillir sous cette forme péremptoire, demeure inopérante dans la mesure où ses intérêts de grande puissance militaire et industrielle militent en faveur du maintien du droit traditionnel dont les pays neufs ne veulent plus (118).

La notion de Z.E., forgée par l'Afrique, sert de pivot à la politique anti-colonialiste dans le domaine maritime dont l'Algérie devait se faire le porte-parole convaincu : « La délégation algérienne rejette donc un certain nombre d'arguments prétendument humanitaires mais qui cachent en réalité une dangereuse tendance à perpétuer l'exploitation et la domination. Il y a apparemment des délégations prêtes à mener des combats d'arrière-garde dont l'effet serait d'enrichir les riches et d'appauvrir les pauvres. Il existe une étroite analogie historique entre la lutte actuelle concernant la zone économique et la lutte des peuples producteurs de matières premières pour en garder la maîtrise. La zone économique, concept progressif et pilier d'un nouveau droit de la mer, aidera à remédier aux déséquilibres qu'ont amenés le colonialisme et l'impérialisme... En s'efforçant donc de faire reconnaître juridiquement cette notion, on lutte pour permettre aux peuples exploités de bénéficier des ressources marines dont ils ont toujours été privés » (119).

Cependant, si l'on doit abolir les privilèges que les puissances coloniales tiraient de l'ancien ordre des mers, ce n'est pas pour leur en conférer de nouveaux au titre du système de juridiction côtière récemment proposé au bénéfice du Tiers Monde. Aussi, exige-t-on l'exclusion du bénéfice du régime de la Z.E. de tous les « territoires

(116) C.F.M., 27 juillet 1972, déclaration de M. Benites (Equateur), doc. A/AC.138/SR.80, p. 37-37-39, *passim*. Dans la même optique on pourrait appliquer à la haute mer la notion de « zone d'influence », ainsi définie par M. Chaumont : « ... une région géographique définie ou comportant des points d'appui géographiques, dans laquelle, au moyen de principes, coutumes, traités, actes, institutions ou organisations généralement régionales, une situation de dépendance d'un ou plusieurs Etats ou territoires se trouve établie ou maintenue par un Etat ou groupe d'Etats dans le but principal soit de tirer un profit économique, politique, militaire, culturel ou idéologique de la région en cause, soit d'y exclure l'influence de tout Etat ou d'un ou plusieurs Etats. Elle peut succéder à l'intégration ou la préparer » (*loc. cit.*, p. 351).

(117) Voir les déclarations de M. Chai (Chine) et de M. Plaka (Albanie) à la session de Caracas. vol. 1, p. 90 et 112.

(118) Déclarations de M. Khlestov (U.R.S.S.) au C.F.M., 23 mars 1971, doc. A/AC.138/SR.56, p. 159. Voir, du point de vue des relations internationales : A. Saint-Girons : « L'Union soviétique et le Tiers Monde », *Annuaire du Tiers Monde*, 1975, p. 81-94.

(119) Intervention de M. Benchelkh (Algérie), Caracas, vol. 2, p. 249, n° 68.

sous domination coloniale, étrangère ou raciste » (120). La raison de cette discrimination repose sur l'idée que le nouveau droit de la mer devrait s'inspirer de principes de justice et respecter les notions d'auto-détermination et de souveraineté ; il ne devrait pas permettre de confirmer, directement ou indirectement, des situations injustes ou illégales » (121).

Tous ces développements ne peuvent être appréciés que dans le cadre des bouleversements provoqués dans les relations internationales par l'émergence des nouveaux Etats sur la scène internationale, nombreux et divisés, mais prompts à réaliser, par le jeu de la majorité automatique qu'ils détiennent aujourd'hui dans les aréopages mondiaux, une solidarité diplomatique prodigue en déclarations générales et solennelles qui, insensiblement, contribuent à la modification des mentalités, sinon encore des comportements. De plus, la conjoncture de crise énergétique dans laquelle s'enlisent les économies occidentales et les surenchères de toute nature qu'elle occasionne, pressent la communauté internationale de jeter les bases d'un « nouvel ordre économique mondial » (122) dans lequel le nouveau droit de la mer occuperait une place non négligeable. Les Etats du Tiers Monde ont donc le plus grand intérêt à imposer les normes qui garantiront à leurs gouvernements la maîtrise de leur développement national.

B. — LA MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL.

La « souveraineté permanente », selon la Charte des droits et devoirs économiques, implique, tout à la fois, la « possession » des richesses naturelles et le contrôle des activités économiques auxquelles elles donnent lieu. Ces deux applications sont transposables dans l'ordre maritime.

a) *La prise de possession des ressources de la mer.*

Les conséquences du principe de la « souveraineté permanente » sont relativement plus importantes s'agissant des ressources maritimes. En effet, les ressources terrestres sont déjà placées sous la souveraineté de l'Etat territorial depuis l'accession du pays à l'indépendance. La nationalisation n'opère que le changement du statut de ces ressources au regard du droit interne de la propriété. En pratique même, ce qui est transféré à la nation, ce ne sont pas tant les res-

(120) Déclaration du Conseil des ministres de l'O.U.A. sur les questions relatives au droit de la mer, précitée, C 10, vol. 3 des Doc. off., p. 73. Sur l'application de cette discrimination aux îles, voir *supra*, première partie, chapitre 1^{er}, section 2.

(121) M. Amato (Uruguay), vol. 2, p. 320, n° 5.

(122) A cet égard, voir le déroulement et les résultats (bien modestes) de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les matières premières (avril-mai 1974) tenue à l'initiative de l'Algérie, et la résolution 3201 (S-VI) du 1^{er} mai 1974 sur « l'instauration d'un nouvel ordre économique international » (M. Virally, *A.F.D.I.*, 1974, p. 62-63 ; D. Carreau et autres, *ibid.*, p. 706-710).

sources minérales elles-mêmes que les biens des entreprises affectées à leur exploitation. Le seul problème à résoudre reste celui de l'indemnisation des porteurs de parts du capital, problème qui ne relève du droit international que dans la mesure où ces derniers sont étrangers (123).

En revanche, la « nationalisation » des ressources maritimes exige l'accomplissement d'un acte de souveraineté dans l'ordre international dans la mesure où le droit maritime classique les plaçait dans un statut de jouissance commune pour tous les Etats. Avant d'exproprier les intérêts privés, l'extension de l'emprise côtière à des fins économiques dépoussède des Etats des droits que le régime de la liberté de la haute mer leur reconnaissait traditionnellement.

On observera, toutefois, au niveau des faits, que cette appropriation des ressources de la mer s'est déroulée de façon très différente dans le cas du P.C. et dans celui de la Z.E. Ce n'est que par abus de langage qu'on a pu parler de « révolution » à propos de la Proclamation Truman (124). En effet, les prétentions américaines, outre le fait qu'elles provenaient de l'Etat le plus puissant de la planète, ne compromettaient les intérêts de nulle autre nation. Elles portaient sur des richesses dont le lien de rattachement au territoire national pouvait passer pour évident, dont l'évaluation scientifique était imprécise et l'exploitation tout à fait virtuelle. Aucun intérêt étranger actuel n'était à spolier.

Si « révolution » il y eût, elle fut toute conceptuelle, donc formelle. Le droit de la mer était aménagé, complété, il n'était pas bouleversé. Au contraire, les chances d'enrichissement des pays industrialisés qui prirent l'initiative de la réforme s'en trouvaient accrues, surtout s'ils disposaient de longues façades maritimes en métropole (U.S.A.) ou dans leurs colonies (Royaume-Uni : Traité du golfe de Paria, 1942). Donc, loin d'être directement mis en cause, les intérêts dominants étaient consolidés et augmentés par cette première application maritime du principe de la « souveraineté permanente sur les richesses naturelles » (125).

Révolutionnaire au plein sens du terme apparaît, au contraire, la revendication d'une zone de juridiction exclusive de 200 milles sur les ressources de la mer. Les ressources qu'elle vise à titre principal, les espèces biologiques, sont maritimes par excellence, n'étant liées

(123) Outre les études précitées sur la Charte des droits et devoirs économiques, voir sur ce problème : A. El-K. Boye : « Problèmes actuels posés par l'indemnité de nationalisation », *Annuaire du Tiers Monde*, p. 30-40.

(124) Par exemple Georges Scelle, *R.G.D.I.P.*, 1955, p. 6.

(125) Il est indéniable, mais c'est un autre débat, que l'exemple américain a été suivi et outrepassé par les prétentions de certains Etats latino-américains à une zone de juridiction maritime de 200 milles. Mais n'ayant servi que de prétexte pour justifier des revendications différentes, la Proclamation américaine n'est qu'indirectement responsable de l'extension des emprises côtières. Elle aura, tout au plus, permis aux pays d'Amérique latine d'anticiper sur les événements futurs. La généralisation des zones de 200 milles a pour cause les exigences du Tiers Monde en matière de « souveraineté permanente » et non la lointaine « Proclamation Truman ».

à la terre que par des relations « écologiques » dont aucune conclusion juridique incontestable ne peut être tirée du point de vue de l'appartenance (126). Mais surtout, elle porte directement, immédiatement et volontairement atteinte aux intérêts des ressortissants des Etats étrangers qui exploitent intensément et quasi exclusivement, depuis longtemps, lesdites espèces dans toutes les régions du monde où elles prolifèrent. Il y a donc chez les Etats du Tiers Monde, la détermination explicite de porter atteinte à des « droits acquis » par les nations dominantes. C'est par cet objectif de dépossession d'autrui, en l'occurrence les pays riches, que la politique maritime des pays côtiers du Tiers Monde est authentiquement « révolutionnaire » (127).

Ces ressources annexées constituent alors un atout de développement national dans l'indépendance. La juridiction sur les ressources est destinée à compenser, non seulement le « manque à gagner » de la période coloniale ou le « pillage » de l'époque post-coloniale (128), mais surtout la faiblesse ou l'indigence technologique dont patissent la plupart des pays en développement. Les Etats côtiers ne disposent pas des moyens nécessaires à l'exploration et à l'exploitation des ressources de la mer. Ils entendent donc faire valoir leur droit de propriété sur les ressources tant pour les protéger que pour détourner à leur profit une partie appréciable des gains de leur exploitation à laquelle leurs ressortissants devront obligatoirement participer. La « souveraineté permanente » peut donc s'analyser en un pouvoir national de déterminer les contreparties à exiger des entreprises étrangères intéressées à la mise en valeur des richesses maritimes du pays. La possession des ressources entraîne donc bien un contrôle sur les activités.

(126) Voir *supra* nos développements sur l'adjacence, première partie, chapitre 1^{er}, section 2.

(127) S.E. M. Mohammed Bedjaoui, ambassadeur d'Algérie à Paris, livre à ce propos les réflexions suivantes : « Pour souligner, à l'instar d'une encyclique pontificale (l'encyclique *Populorum progressio* de S.S. Paul VI affirme que « la propriété privée ne constitue pour personne un droit inconditionnel et absolu »), le caractère très relatif du droit de propriété et des droits acquis, l'Algérie rappelle que la notion même de « redistribution des richesses » a évolué considérablement, au point que le simple rappel historique de ce que l'on tenait jadis pour « équitable » indique à lui seul le caractère évolutif des canons de la morale internationale. C'est toujours au nom d'une « équitable » redistribution des richesses que le Pape Alexandre VI par sa bulle *Inter Cœtera* du 4 mai 1493 partagea le Nouveau Monde entre ses conquérants espagnols et portugais ou que le Congrès de Berlin a retailé les empires coloniaux en 1885. Aujourd'hui, l'émergence de nouveaux sujets du droit et des relations internationales, qui étaient jadis des objets, appelle à d'autres critères devenus plus objectifs pour une redistribution équitable des richesses » (« L'Algérie dans la lutte pour le développement du Tiers Monde », in *Annuaire du Tiers Monde*, 1975, p. 26).

(128) Selon le professeur Quéneudec : « ... Permettant d'assurer une répartition plus équitable des richesses de la mer, l'institution de la zone économique participe d'une nouvelle éthique du développement, selon laquelle la mer est considérée comme un domaine où les pays en voie de développement entendent se voir reconnaître certains privilèges à titre compensatoire. Elle se présente comme un moyen de corriger les inégalités et les déséquilibres économiques que l'histoire a établis en faveur d'un petit nombre d'Etats puissants » (*loc. cit.*, R.G.D.I.P., 1975, p. 331 et 332).

b) Le contrôle des activités économiques.

Outre les revenus tirés des droits de licences de pêche et de concessions d'exploitation des ressources minérales dont il a été question plus haut ainsi que le produit de la fiscalité imposée aux revenus des entreprises opérant dans la zone de juridiction côtière, les Etats côtiers veulent participer à la production des ressources et tirer parti des données scientifiques collectées sur celles-ci.

1. Les entreprises communes de pêche offrent un exemple d'association des intérêts des pays en développement et des investisseurs étrangers dans le cadre de la Z.E. (129). On peut les définir comme « des sociétés qui, dans le cadre d'un accord de pêche et conformément à la législation interne d'un Etat, sont constituées par des entreprises publiques ou privées dudit Etat, en association avec des entreprises de pêche étrangères, en vue de l'exploitation en commun des ressources biologiques de la mer ainsi que de l'industrialisation ou de la commercialisation de celles-ci » (130). Plus d'une cinquantaine d'accords mettant en place de telles formules d'« *equity joint venture* » auraient été conclus au cours des années soixante et dix, notamment par les pays d'Afrique du Centre-Est avec, principalement, les gouvernements ou des compagnies privées des Etats suivants : République de Corée, Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Koweït, Norvège et Pays-Bas. D'autre part, des sociétés mixtes ont été formées ou sont projetées entre les pays riverains de la région : Ghana et Gambie, Ghana et Mauritanie, Nigeria et Sénégal, Nigeria et Maroc, Nigeria et Mauritanie, Sierra Leone et Liberia, Maroc et Mauritanie. D. Bardonnnet et J. Carroz donnent quelques exemples précis de telles sociétés mixtes (131). La société italo-congolaise créée en vertu d'un accord du 30 septembre 1972 s'est donnée comme objectifs : la constitution et l'exploitation d'une flotille de pêche, l'installation au Congo d'un complexe de traitement du poisson, la construction d'entrepôts à travers le pays pour faciliter le ravitaillement, la distribution des prises pour moitié sur le marché italien et pour moitié sur le marché local. De même, la Société de pêche franco-marocaine, constituée en application d'un accord du 27 décembre 1972, a partagé ses prises de 1973 entre les conserveries françaises et marocaines dans la proportion de 2/3-1/3. Les négociations menées entre l'Espagne et le Maroc en 1973 s'orientaient dans une direction analogue.

(129) Voir J.L. Meseguer Sanchez, « Vers un nouveau régime international des entreprises communes de pêche », *A.F.D.I.*, 1974, p. 860-874 ; D. Bardonnnet et J. Carroz, *loc. cit.*, *A.F.D.I.*, 1973, p. 871-874.

(130) J.L. Meseguer Sanchez, *loc. cit.*, p. 864. La F.A.O. donne à l'expression une acception plus large : « associations comprenant deux ou plusieurs parties, qu'elles soient privées ou publiques, et ayant pour objet de réaliser un projet commercial dans le domaine de la pêche et de participer aux risques et aux bénéfices de l'entreprise » (C.O.P.A.C.E./74/9, « Entreprises communes en matière de développement de la pêche dans la zone de l'Atlantique Centre-Est », p. 5).

(131) *Loc. cit.*, p. 872.

Par rapport au système des simples licences de pêche délivrées à titre onéreux, les sociétés conjointes présentent donc l'avantage de faire bénéficier directement les pays côtiers d'une partie des profits liés à la production et à la distribution des ressources biologiques de leur Z.E. ou de leur M.T. Ainsi se trouve fixée sur place l'activité économique qui apporte, outre des possibilités d'emploi et de formation professionnelle, des techniques industrielles de conditionnement et de commercialisation transférées du pays cocontractant « riche » (ou de la firme privée) sur le territoire du pays côtier « pauvre ». Ainsi, à l'occasion de l'exploitation de la Z.E., une sorte de décentralisation de l'industrie halieutique pourrait se développer à l'échelle du monde.

Cependant, tout autant qu'une hypothèse de coopération économique et d'aide au développement, la formule du « *joint venture* » repose sur le principe de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles ». L'impulsion qui fut donnée ces dernières années en ce domaine, comme l'indique M. Meseguer Sanchez, « est due essentiellement aux décisions unilatérales relatives à l'extension de la juridiction maritime, adoptées par la majorité des Etats côtiers ayant accédé récemment à l'indépendance » (132). De plus, ces sociétés mixtes sont quasi intégralement placées sous la coupe de la juridiction de l'Etat côtier. Le même auteur relève que les accords s'abstiennent généralement « de régler des questions aussi importantes que celles qui concernent, par exemple, l'influence que peut exercer la législation du pays des associés étrangers sur le fonctionnement de ces entreprises » (133). Dans la pratique actuelle, le droit interne du pays côtier s'applique « pour ce qui concerne la procédure de l'acte de constitution, le régime juridique de la forme d'entreprise commerciale retenue, leur régime fiscal, ou leur éventuelle exonération, le rapatriement des bénéfices et des capitaux, le régime social applicable au personnel étranger, la réglementation en matière de pêche, etc. » (134). Enfin, pour séduisante que soit cette forme de coopération, sa longévité reste relative. « Elle sera efficace, estiment D. Bardonnnet et J. Carroz, aussi longtemps que les pays riverains auront besoin, pour assurer l'utilisation rationnelle de leurs ressources, des capitaux, de l'équipement, de l'expertise et de l'expérience des pays tiers » (135).

(132) *Loc. cit.*, p. 861.

(133) *Ibid.*, p. 867.

(134) *Ibid.*, p. 867.

(135) *Loc. cit.*, p. 872-873. Selon le professeur Chaumont, le droit du développement porte inévitablement la marque du provisoire : « Le droit international du développement se présente donc comme un droit de transition, qu'il serait illusoire de vouloir pérenniser. Le jour où le développement est acquis, les formules de transition doivent s'effacer devant d'autres. Telle est la portée juridique possible du droit des peuples sur leurs richesses naturelles : il donne un caractère provisoire à tous les engagements de transition qui caractérisent la phase du développement ; il fournit un fondement aux nationalisations et autres mesures destinées à préserver ou rétablir la souveraineté ; même pour les Etats développés, il définit la limite au-delà de laquelle les investissements et transferts dépassent le cadre des intérêts privés et compromettent la souveraineté. Il donne un contenu concret à l'indépendance, dont les conditions varient selon les temps et les lieux et la situation des Etats et des peuples » (*loc. cit.*, p. 393).

A ce caractère transitoire de type technique s'ajoute l'aléatoire d'origine politique qui affecte aujourd'hui tout investissement à l'étranger, d'autant que les pays du Tiers Monde n'admettent que bien peu d'entraves juridiques à leur pouvoir souverain de nationaliser les entreprises à capitaux extérieurs (136).

2. C'est à propos du P.C., d'abord, que se posa le problème du contrôle de l'Etat côtier sur les activités scientifiques et océanographiques. Alors que la C.D.I. n'avait rien prévu à cet égard (137), la Conférence de Genève fut saisie, par l'intermédiaire de l'U.N.E.S.C.O., d'une communication du Conseil international des unions scientifiques à partir de laquelle, après un vif débat, fut adoptée la disposition de l'article 5, al. 1 de la Convention sur le P.C. « L'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles ne doivent pas avoir pour effet de gêner... les recherches océanographiques fondamentales ou les autres recherches scientifiques avec l'intention de publier les résultats » (138).

La conciliation de cette liberté de la recherche scientifique en haute mer mais au-dessus du P.C., au demeurant limitée suivant les termes même de l'article 5 (al. 1), avec les droits souverains de l'Etat côtier sur les ressources naturelles du plateau, devait tout de suite s'avérer délicate. C'est la France qui prit l'initiative de proposer un système garantissant les intérêts de l'Etat côtier. Il s'agissait, selon M. Patey, « d'assurer que des activités se rapportant à l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental, telles que le dragage du lit de la mer ou le prélèvement d'échantillons, ne puissent s'effec-

(136) Les dispositions de l'article 2, al. 2 (*a-b-c*) de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats présentent, en effet, fort peu d'attrait pour les investissements étrangers dans les pays en voie de développement. Le professeur Virally, après avoir expliqué les raisons de l'intransigeance des 77 sur ce sujet, écrit : « La solution retenue suscite des craintes en sens inverse, aiguës également par des expériences connues, et risque donc, si elle était confirmée, de ralentir ou de détourner le flux des investissements en provenance des pays industrialisés. Ainsi semble se manifester une opposition radicale entre souveraineté et coopération » (*loc. cit.*, A.F.D.I., 1974, p. 70). Les effets nocifs n'ont pas tardé à se manifester dans la pratique. Les auteurs de la Chronique du droit international économique (A.F.D.I., 1975, p. 666) écrivent à propos des capitaux français : « Les effets de la dialectique risque politique-rentabilité économique se font sentir nettement : les capitaux fuient les risques politiques avant de rechercher la rentabilité économique. Il s'ensuit que la France investit principalement dans les pays riches, subsidiairement dans les pays pauvres. La structure sectorielle des investissements français n'est guère plus satisfaisante... Le développement du principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles ferme, dans une mesure difficile à apprécier, l'accès du secteur primaire et du secteur secondaire aux capitaux non nationaux : l'investissement agricole et l'investissement industriel s'en ressentent davantage que l'investissement commercial ». Le secteur des pêches, sans parler de l'exploitation en mer des ressources minérales, serait donc favorisé.

(137) L'article 71 du Projet de la Commission ne plaçait pas la recherche scientifique au rang des activités que l'Etat côtier ne doit pas gêner dans l'exercice de ses droits sur le P.C. : « la navigation, la pêche ou la conservation des ressources biologiques de la mer » (Rapport de 1956, précité, p. 46). Pour un point actuel sur la question : T. Trèves, « Principe du consentement et recherche scientifique dans le nouveau droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 253-268.

(138) Voir Ch. Vallée, *op. cit.*, p. 158.

tuer sous le prétexte qu'il s'agit d'une forme de recherche scientifique » (139). Autrement dit, l'Etat côtier doit être en mesure de distinguer la recherche désintéressée, ou réputée telle, de l'exploration ou la « pré-exploration » à des fins d'exploitation des ressources. Le principe de la « souveraineté permanente » s'oppose en effet à toute opération déguisée destinée à tirer profit, directement ou non, des ressources naturelles appartenant à un Etat. C'est pour cela, qu'en dépit des objections de M. Mouton (140), fut adopté par 30 voix contre 17, le paragraphe 8 de l'article 5, ainsi conçu : « Le consentement de l'Etat riverain doit être obtenu pour toutes recherches touchant le plateau continental, entreprises sur place. Toutefois, l'Etat riverain ne refusera normalement pas son consentement lorsque la demande sera présentée par une institution qualifiée, en vue de recherches de nature purement scientifique concernant les caractéristiques physiques ou biologiques du plateau continental, à condition que l'Etat riverain puisse, s'il le souhaite, participer à ces recherches ou s'y faire représenter, et qu'en tout cas les résultats en soient publiés » (141). L'application de cette disposition suscita les doléances de certains Etats membres de la Commission océanographique intergouvernementale. Des propositions furent faites par le Conseil international pour l'exploitation de la mer visant à faciliter l'accès des P.C. aux chercheurs des pays étrangers (142).

Ce n'est pas à un régime fondamentalement différent qu'aspirent les pays en voie de développement dans le cadre de la Z.E., même si l'objectif de bénéficier des données scientifiques concernant la mer côtière et ses richesses prend le pas sur la protection de celles-ci à l'égard de chercheurs « indéliçats ». Certes, l'étude des espèces biologiques nécessite la capture de spécimens et il importe de veiller à ce qu'elle ne dégénère pas en exploitation déguisée. De plus, les usages militaires auxquels les fonds marins peuvent se prêter impose une vigilance accrue du point de vue de la sécurité stratégique du territoire national (143). Mais, les droits et devoirs découlant de la Z.E. pour les Etats côtiers (exploitation, conservation, réglementation anti-pollution, etc.) ne peuvent être exercés ou accomplis indépendamment de connaissances scientifiques approfondies dont l'acquisition, la compilation et l'utilisation demeurent un privilège des pays industrialisés. Les efforts du Tiers Monde visent donc dans ce domaine à obtenir la mobilisation à son profit des données scientifiques intéressant les régions côtières et contribuant ainsi au développement.

Les Etats latino-américains adoptèrent à Lima, en 1970, une importante résolution dans laquelle ils affirment le désir des peuples moins développés de prendre part aux travaux des organismes inter-

(139) Voir O. de Ferron, *op. cit.*, tome 2, p. 219, qui écrit : « Personne n'est allé jusqu'à prononcer le mot d'espionnage scientifique, mais il était dans la pensée de beaucoup ».

(140) Doc. off., A/CONF. 13/42, 29^e séance.

(141) Texte dans J.P. Quéneudec, *op. cit.*, p. 16.

(142) Sur ce point, voir Ch. Vallée, *op. cit.*, p. 228-234.

(143) Voir nos développements sur ce sujet, *infra*, chapitre suivant.

nationaux touchant la recherche marine (144). Surtout, le texte stipule que « toute recherche scientifique conduite à l'intérieur de la juridiction maritime d'un Etat devra faire l'objet d'une autorisation préalable de cet Etat et remplir les conditions posées par lui » ; que « l'Etat côtier a le droit de participer à toute recherche pouvant être menée à l'intérieur de sa juridiction et profiter des résultats de cette recherche » ; que « tous les échantillons prélevés au cours de recherches de cette nature seront la propriété de l'Etat dans la juridiction duquel les travaux sont menés et qu'ils ne pourront appartenir aux chercheurs (étrangers) qu'avec le consentement express de cet Etat » ; que « toute recherche scientifique qui fut autorisée comme telle devra conserver son caractère strictement et exclusivement scientifique » (145). Dans le même esprit, la Déclaration de Saint-Domingue (146) et la Déclaration du Conseil des ministres de l'O.U.A. (147) subordonnent la recherche scientifique dans la Z.E. à l'autorisation et au contrôle de l'Etat côtier.

Au C.F.M., les discussions furent très animées sur le sujet. Les extrêmes réticences des nations industrialisées concernant toute idée de participation des pays côtiers aux expériences tentées dans la Z.E. et aux résultats obtenus montrèrent la réalité concrète du concept, toujours auréolé d'universalisme et de désintéressement, de « recherche scientifique ». Dans un monde dominé par la concurrence économique, les données scientifiques ont valeur de marchandise. Comme l'a souligné le délégué de la Tanzanie, « on sait par expérience que les grandes puissances maritimes se vendent mutuellement les informations recueillies, dans le mépris le plus total de l'intérêt des pays en voie de développement » (148). Est-il étonnant, alors, que le Japon prétende que le résultat des recherches ne peut être publié qu'après avoir été longuement analysé par les savants, alors que le progrès continu des sciences entraîne une rapide dévaluation des données ? Ou que la Grande-Bretagne argue de l'exiguïté des navires océanographiques pour refuser d'y embarquer des « chercheurs improductifs » envoyés par le pays côtier (149) ? A la Conférence, comme déjà au Comité, on a récusé les distinctions formelles et peu vérifiables dans la pratique entre « recherche pure » et « recherche

(144) Notamment les travaux de la C.O.I. en vue d'une convention sur les S.A.D.O. (Système d'acquisition des données océanographiques).

(145) Résolution 5 sur les aspects juridiques de la recherche scientifique océanographique (Lima, 4-8 août 1970), texte anglais in *Législation nationale et traités concernant le droit de la mer*, 1974, précité, p. 592.

(146) C.F.M., Rapport de 1972 (A/8721), p. 79.

(147) Conférence, Doc. off., vol. 3, p. 73, lettre G. Voir « The Latin American position on legal aspects of maritime jurisdiction and oceanic research », par E. Ferrero, in *Freedom of Oceanic Research*, New York, 1973, p. 97-135 ; « Developing country views of sea law and marine science », par H.T. Franssen, *ibid.*, p. 137-177.

(148) C.F.M., 11 août 1972, M. Kateka (Tanzanie), doc. A/AC. 138/SC. III/SR. 29, p. 151.

(149) Voir les déclarations des représentants du Japon et du Royaume-Uni à la 28^e séance du Sous-Comité III, doc. A/AC. 138/SC. III/SR 28, 10 août 1972.

industrielle », « recherche fondamentale » et « recherche appliquée », « recherche militaire » et « recherche pacifique », etc. (150).

De nombreux projets d'articles consacrent le droit de l'Etat côtier de contrôler la recherche océanographique et de s'y associer dans le cadre de l'emprise côtière (151). Il est lié à la « souveraineté permanente » par plusieurs côtés : il porte sur une forme d'utilisation des richesses naturelles dans la mesure où la Z.E. offre le champ des découvertes ; la recherche constitue un préalable indispensable à une utilisation rationnelle des ressources naturelles par l'Etat côtier ; les résultats obtenus représentent par eux-mêmes une valeur économique dont on voit mal pour quelle raison l'Etat côtier devrait être frustré. Toutes les activités sont donc solidaires dans la Z.E. La « souveraineté permanente » implique la rupture progressive des diverses formes de dépendance (économique, technologique, scientifique). La Z.E. doit fonctionner comme un instrument d'égalisation. La liberté absolue et privative de la recherche scientifique, en sens inverse, contribuerait à élargir l'abîme qui déjà sépare les pays avancés des peuples sous-développés. D'un autre côté, les pays industrialisés ne

(150) L'ambassadeur A. Pardo a tenu, à ce propos, « à faire justice de quelques idées fausses relativement répandues. Pour les besoins de la réglementation, on s'est efforcé — et surtout les juristes — de distinguer entre recherche « pure » ou « fondamentale » et d'autres types de recherche, et malheureusement les paragraphes 1 et 8 de l'article 5 de la Convention sur le plateau continental confèrent à cette distinction une certaine honorabilité... Cependant, les hommes de science sont presque unanimes à reconnaître que ces distinctions sont extrêmement douteuses... Une autre distinction douteuse est celle qu'on fait souvent entre la recherche entreprise à des fins pacifiques et la recherche militaire. Une bonne partie de la recherche scientifique entreprise à des fins purement pacifiques est le fait des marines de presque toutes les puissances, et une bonne partie de la recherche d'importance militaire est faite par les établissements scientifiques les plus irréprochables » (C.F.M., 2 avril 1973, doc. A/AC. 138/SC. III/SR. 38, p. 74). Le Sous-Comité III a, tout de même, proposé la définition suivante de la recherche scientifique marine : « Toute étude et tous travaux expérimentaux connexes, à l'exclusion de l'exploration industrielle et d'autres activités tendant à l'exploitation directe des ressources de la mer, visant à accroître pour l'humanité la connaissance scientifique du milieu marin et menés à des fins pacifiques » (Rapport du C.F.M. de 1973, A/9021, vol. 1, p. 113). A Caracas, plusieurs délégations s'opposèrent au maintien d'une distinction « artificielle » car, comme l'a souligné M. Vargas (Mexique) les notions de recherche fondamentale et de recherche appliquée « correspondent simplement à différentes phases du même processus » (vol. 2, 3^e Commission, p. 384, n° 18). Le texte unique de négociation du Président de la 3^e Commission ne reprend pas cette distinction contestée. L'article 48 stipule simplement : « Aux fins de la présente Convention, on entend par « recherche scientifique marine » toute étude et tout travail expérimental connexe destinés à accroître les connaissances de l'humanité sur le milieu marin » (A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1/Part III), Doc. off. de la Conf., vol. 5, p. 194). L'utilité d'une formulation aussi banale n'étant pas évidente, le Projet de Convention de 1980 ne contient plus de définition de l'expression « recherche scientifique marine » (voir document précité, p. 1 (« Emploi des expressions »), et p. 97 (« Treizième partie : Recherche scientifique marine - Dispositions générales »).

(151) Document de travail du Canada (A/AC. 138/SC. III/L. 18), point 9, Rapport de 1972 (A/8721), p. 218 ; Projet de Malte sur la recherche scientifique (A/AC. 138/SC. III/L. 34) ; Projet de la Chine (A/AC. 138/SC. III/42) ; des pays latino-américains (Brésil, El Salvador, Equateur, Panama, Pérou, Uruguay, A/AC. 138/SC. III/L. 45) ; de plusieurs pays du Tiers Monde : projet d'article sur l'autorisation de mener des recherches scientifiques marines (A/AC. 138/SC. III/L. 55) ; de Trinité et Tobago (A/CONF. 62/C. 3/L. 9), vol. 3, p. 291 ; de la Colombie (A/CONF. 62/C. 3/L. 13), *ibid.*, p. 293.

maintiennent leur statut privilégié dans de multiples domaines qu'en raison de leur avance scientifique et technologique. Face aux prétentions territoriales du Tiers Monde, la supériorité scientifique demeure, au même titre que les investissements financiers, l'atout majeur des pays riches.

Dans ces conditions, la solution doit s'efforcer d'établir un équilibre. L'intervention côtière doit éviter, par des excès injustifiables, de stériliser la recherche scientifique dans la Z.E. dans l'intérêt même de l'Etat côtier. Les travaux scientifiques doivent produire des « retombées » utiles aux pays sous-développés. Là encore, la souveraineté débouche sur l'exigence de coopération en vue du développement (152).

Ainsi, la signification politique du principe de « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » déborde-t-elle largement, dans le domaine maritime comme dans le domaine terrestre, la simple possession des richesses pour s'étendre à l'ensemble de l'activité économique. Sa traduction juridique, c'est-à-dire en termes précis de droits et d'obligations, est encore loin d'être complètement réalisée.

(152) L'article 60 du Texte unique de négociation de la 3^e Commission prévoit : la recherche dans la Z.E. ou sur le P.C. est soumise au consentement de l'Etat côtier, mais ce dernier ne peut opposer un refus que dans quatre cas : 1) le projet a une incidence sur l'exploration et l'exploitation des ressources ; 2) il comporte des opérations de forage et l'usage d'explosifs ; 3) il gêne indûment les activités économiques de l'Etat côtier ; 4) il nécessite la construction d'installations ou d'îles artificielles. L'article 61 subordonne la publication des résultats de travaux portant sur les ressources à l'autorisation de l'Etat côtier. D'autre part, les articles 58 et 59 fixent respectivement les conditions d'information de l'Etat côtier en vue de l'obtention de son consentement et les conditions de participation de ce même Etat à la recherche envisagée (Doc. précité, vol. 5, p. 195-196). Lors de la 3^e session de la Conférence (Genève, 17 mars-19 mai 1975) des progrès furent réalisés dans le sens d'un rapprochement des points de vue des pays du Tiers Monde et des pays de l'Est : Projet sur la recherche marine A/CONF. 62/C. 3/L. 29 (Colombie, El Salvador, Mexique et Nigéria) et Projet A/CONF. 62/C. 3/L. 26 sur le même sujet (pays de l'Est, y compris l'U.R.S.S.), voir, vol. 4 des Doc. off., p. 218 et 222, ainsi que les débats de la Troisième Commission, p. 95-115. Il est vrai que la pratique soviétique en matière de recherche océanographique sur le P.C. de l'U.R.S.S. ne s'était pas signalée jusque-là par un libéralisme particulier (voir, sur ce point, Ch. Vallée, *op. cit.*, p. 160-161). Notons, enfin, que le Texte de négociation composite de 1977 ajoute deux cas supplémentaires dans lesquels l'Etat côtier serait autorisé à refuser ou à retirer son consentement à un projet de recherche océanographique : 1) lorsque les renseignements fournis sur la nature des objectifs du projet s'avèreraient inexacts ; 2) lorsque l'Etat ou l'organisation internationale, auteur du projet, ne s'est pas acquitté d'obligations contractées vis-à-vis de l'Etat côtier au titre d'un projet de recherche. D'autre part, le délai au terme duquel un Etat ou une organisation internationale pourrait se prévaloir du consentement implicite de l'Etat côtier à l'exécution de son projet de recherches a été porté de quatre à six mois à compter de la date de la réception par l'Etat côtier des renseignements concernant ledit projet et s'il n'y a pas manifesté son opposition dans les quatre mois consécutifs à la même date (voir les articles 247, § 4 d et 253, document précité, p. 143 et 145). Dispositifs correspondants aux articles 246, § 5 d et 252 du Projet de Convention de 1980. Sur la question du consentement, voir l'article précité du professeur T. Trèves.

§ II. - Traduction juridique

La « souveraineté permanente sur les ressources naturelles », dont l'influence domine, comme on vient de le voir, les relations économiques internationales, y compris les relations maritimes d'aujourd'hui du fait des emprises côtières, ne constitue pas, paradoxalement, un principe du D.I.P. à proprement parler (153). Les Etats qui s'en prévalent avec le plus de fermeté, d'une part, soutiennent qu'il n'est pas fondé sur le droit international mais sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, notion première qui s'enracine dans la conscience des peuples et préexiste, par définition, aux relations internationales et, *a fortiori*, au D.I.P. (154). D'autre part, sur un autre terrain, les nations qui demeurent assez réservées quant à l'application de ce principe, surtout si elle doit se faire en dehors du D.I.P. et des conditions et contrôles qu'il pourrait prévoir, déniaient aux textes solennels et multiples qui le posent toute valeur juridique autre que celle, toute symbolique, de résolutions des Nations Unies (155). Ainsi apparaît une étrange figure dessinée par des revendications contradictoires au second degré : les pays, qui rejettent l'appartenance « matérielle » de la « souveraineté permanente » au D.I.P., attachent la plus grande importance à la reconnaissance « formelle » de son principe par les plus hautes instances internationales ; en

(153) Pour certains auteurs, l'idée même de souveraineté est incompatible avec l'existence du droit international. « La notion classique de souveraineté, critère de l'Etat, n'est en droit international que la transposition de la théorie de la toute puissance de l'Etat telle qu'elle a été imaginée ou reconstituée en droit interne avec la renaissance du droit romain. L'Etat est une collectivité souveraine, en ce sens qu'il n'admet point de collectivité à lui supérieure et qu'il dispose de la plénitude du pouvoir politique. Mais la conception classique de la souveraineté se heurte à une grave contradiction sur le plan international. Il serait possible d'admettre que les Etats soient souverains si la société internationale était absolument anarchique et s'il n'existait aucun droit international. Mais à partir du moment où l'on admet l'existence d'un droit international dont les seuls sujets seraient les Etats souverains, on aboutit à une absurdité véritable. L'Etat n'est plus souverain s'il est soumis au droit. Et si l'Etat n'est plus souverain, la souveraineté ne saurait apparaître comme le critère de la collectivité étatique » (C.A. Colliard, *Institutions des relations internationales*, Dalloz, 1974, 6^e éd., p. 88-89).

(154) « Les intérêts et la position du Tiers Monde se reflètent et s'expriment dans le domaine du droit par un postulat fondamental : le droit international ne constitue pas la base de la souveraineté de l'Etat. La souveraineté, qui dans ce contexte s'identifie avec l'indépendance, possède un caractère immanent qui en quelque sorte est préalable au droit international » (J. Castaneda, *loc. cit.*, *A.F.D.I.*, 1974, p. 54). « C'est à propos de la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles qu'a été poussée jusque dans ces dernières conséquences logiques la conception selon laquelle la souveraineté n'a pas son fondement dans le droit international, mais dans le droit des peuples (lui-même antérieur à toute relation internationale et, par conséquent, à tout ordre juridique international) » (M. Virally, *ibid.*, p. 68).

(155) Voir G. Fischer, « La souveraineté sur les ressources naturelles », *A.F.D.I.*, 1962, p. 516 ; G. Feuer, *loc. cit.*, *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 299 ; le cours de J. Castaneda, « Valeur juridique des résolutions des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, 1970, I, p. 207-331. Comme le constate, pour le déplorer T. Bensalah, « la valeur juridique du droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles est, malgré son affirmation répétée, contestée, sauf rares exceptions, par la doctrine occidentale » (*loc. cit.*, *Annuaire du Tiers Monde*, 1975, p. 51).

revanche, les pays qui souhaiteraient que le D.I.P. définisse, donc limite, la notion de « souveraineté permanente », négligent l'autorité que lui confèrent les proclamations universelles les plus unanimes.

Pourtant, à l'inverse des règles applicables aux ressources naturelles du domaine terrestre de l'Etat, qui relèvent uniquement de son droit interne (code minier, régime de la propriété privée ou de la domanialité publique, législation économique et fiscale), les règles fixant le statut des ressources maritimes sont « matériellement », sinon toujours « formellement », internationales. Ainsi, le régime de la M.T., du P.C. ou de la Z.E. est-il édicté par le D.I.P. positif ou en formation. Cependant, dans le domaine maritime comme dans le domaine terrestre, le D.I.P. n'est pas parvenu à limiter rigoureusement les effets de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » qui tend à se confondre avec la souveraineté territoriale (A). De plus, la notion de « ressources naturelles » n'a pas fait non plus l'objet d'une définition précise, ce qui permet tous les amalgames (B).

A. — UNE SOUVERAINETÉ MAL LIMITÉE.

Dans la M.T., tout comme sur le domaine terrestre de l'Etat, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles ne se distingue pas de la souveraineté territoriale. Ainsi, la Convention de Genève de 1958 sur la M.T. et la Z.C. a-t-elle défini les droits de l'Etat sur sa M.T. en termes de souveraineté purement spatiale, par prolongement de la souveraineté sur le territoire national dans toutes ses dimensions : « La souveraineté de l'Etat s'étend au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, à une zone de mer adjacente à ses côtes, désignée sous le nom de mer territoriale » (art. 1^{er}). « La souveraineté de l'Etat riverain s'étend à l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'au lit et au sous-sol de cette mer » (art. 2) (156). Le texte ne fait aucune mention d'un droit sur les ressources. La souveraineté territoriale implique nécessairement la souveraineté sur les ressources, sans qu'il soit utile de le préciser (157).

En revanche, sur le P.C. et dans la Z.E., l'Etat côtier n'étend pas à proprement parler sa souveraineté territoriale. Il n'y dispose que de « droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation

(156) Certains auteurs ont toujours refusé l'extension de la souveraineté de l'Etat à la M.T. : voir A. Geouffre de la Pradelle, « Le droit de l'Etat sur la mer territoriale », *R.G.D.I.P.*, 1913, p. 264. G. Scelle s'était rallié au système des « servitudes » sur la mer côtière préconisé par cet auteur (voir article précité, *R.G.D.I.P.*, 1955, p. 54). Sur l'analyse de thèses plus anciennes, voir P. Fauchille, *Traité*, 1925, tome 1, p. 128-147. Sur la justification de l'exercice de la souveraineté territoriale sur la M.T., voir nos développements *supra*, 1^{re} partie, chapitre 1^{er}, section 2.

(157) Comme on l'a déjà noté, le droit de pêche exclusif dans les limites de la M.T. au bénéfice des nationaux ne fut généralisé qu'à la fin du XIX^e siècle. Dans la pratique nationale, la conception d'un système de souveraineté globale ne s'est affirmée que peu à peu : sur la législation française applicable à la M.T., voir le mémoire de D.E.S. de F. Sudre, *Les solutions françaises en matière de mer territoriale*, Montpellier, 1971, 233 p.

des ressources naturelles » (158). Il y aurait donc dissociation de la souveraineté territoriale et de la souveraineté sur les ressources, dans l'une et l'autre hypothèses.

a) *Hypothèse du P.C.*

La Convention de Genève sur le P.C. offre un exemple cohérent de traduction juridique du principe de « souveraineté permanente sur les ressources naturelles », détachée des conceptions territorialistes traditionnelles. Dans sa définition du P.C., toute allusion à la « continuité territoriale » est bannie. La formulation utilisée demeure volontairement neutre et technique : « le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes, mais situées en dehors de la mer territoriale » (art. 1^{er}). De plus, le critère subsidiaire de limitation adopté, comme alternative à l'isobathe de 200 mètres, dit « critère de l'exploitabilité » est tout à fait en rapport avec l'idée de souveraineté permanente, les droits de l'Etat sur les ressources naturelles du P.C. n'étant limités géographiquement que par leur accessibilité, facteur autant économique que technique. L'article 2 stipule donc, logiquement : « L'Etat riverain exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de l'exploration de celui-ci et de l'exploitation de ses ressources naturelles » (§ 1).

Le caractère « permanent » de la souveraineté est souligné au paragraphe 3 qui établit l'indépendance des droits de l'Etat sur le P.C. « de l'occupation effective ou fictive aussi bien que de toute déclaration expresse ». La nature exclusive de la souveraineté est affirmée au paragraphe 2 qui prévoit que, « si l'Etat riverain n'explore pas le plateau continental ou n'exploite pas ses ressources naturelles, nul ne peut entreprendre de telles activités ni revendiquer des droits sur le plateau continental sans le consentement exprès de l'Etat riverain ». La Convention s'est également efforcée d'empêcher tout débordement de souveraineté de type « territorialiste ». L'utilisation du lit de la mer pour « la pose ou l'entretien des câbles ou pipe-lines sous-marins » ne peut être entravée par l'Etat côtier « réserve faite de son droit de prendre des mesures raisonnables pour l'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles » (art. 4). Quant aux eaux surjacentes et à l'espace aérien qui les surplombe, ils demeurent des espaces libres de toute souveraineté (art. 3).

Cependant, cet équilibre reste formel et théorique. Il n'est que le fruit d'un laborieux compromis et ne relève pas d'une claire vision du principe de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » appliqué aux richesses de la mer. Initialement, la doctrine du P.C. a été fondée sur des considérations géologiques faisant apparaître l'unité de structure de la masse terrestre en partie émergée et en

(158) Le Texte unique de négociation définit les droits sur la Z.E. et sur le P.C. à peu près dans les mêmes termes dans ses articles 44 et 65 (Doc. A/CONF. 62/WP. 8/REV. 1/PART II), vol. 5, 4^e session (1976), p. 173 et 177. Comparer également les articles 56, § 1 a, et 77, § 1 du Projet de Convention de 1980 (p. 20 et 32).

partie submergée. La Proclamation Truman du 28 septembre 1945 s'appuyait, entre autres, sur l'argument selon lequel « le plateau continental peut être considéré comme un prolongement de la masse terrestre de l'Etat riverain, lui appartenant ainsi naturellement ». La logique eût été de réclamer, en conséquence, l'extension de la souveraineté territoriale pure et simple au P.C. Pour des raisons politiques évidentes (sauvegarde de la liberté de navigation et de la liberté de la pêche, en haute mer), la proclamation américaine prit le soin d'éviter toute référence à la souveraineté : le gouvernement américain considère seulement que « les ressources du sous-sol du lit de la mer du plateau continental... comme appartenant aux Etats-Unis et soumis à sa juridiction et à son contrôle ». Le texte comportait donc une contradiction entre un des motifs les plus déterminants (la thèse du « prolongement naturel ») et le dispositif excluant non seulement la souveraineté territoriale mais encore la souveraineté sur les ressources, au moins en apparence.

La C.D.I., dans son premier rapport de 1951, reprit à son compte l'expression « contrôle et juridiction », voulant, selon J.P.A. François, « écarter les conséquences que l'acceptation de la conception de la souveraineté pourrait entraîner, notamment en ce qui concerne les eaux et l'air situés au-dessus du plateau » (159). Cette position était en elle-même cohérente dans la mesure où la Commission avait repoussé, dès le début de ses travaux, toute définition « géologique » du P.C. (160). Mais l'équilibre ainsi obtenu du point de vue conceptuel fut remis en cause par les réactions défavorables des Etats. A cet égard, il n'est pas exact de prétendre que la C.D.I. modifia sa position « sous la pression des Etats latino-américains et asiatiques » (161). L'attitude des nations occidentales fut bien plus déterminante. Les Etats-Unis, certes, soutenaient, et pour cause, le texte de la Commission, même s'ils suggérèrent « de préciser, au moins dans le commentaire, que le contrôle et la juridiction dont il est question dans le projet d'articles correspondent en fait au droit exclusif, mais d'ordre technique, d'explorer le plateau continental et d'en exploiter les ressources naturelles » (162). En revanche, le Royaume-Uni exigeait, ce qui était en contradiction flagrante avec toutes ses conceptions traditionnelles en matière de droit de la mer, une pleine souveraineté territoriale sur le P.C. : « Si l'on employait le terme « souveraineté », il serait hors de doute qu'un crime commis dans un tunnel percé sous le plateau continental serait soumis à la juridiction de l'Etat riverain ; l'emploi de l'expression « le contrôle et la juridiction aux fins de

(159) Doc. A/CONF. 4/42, 2^e Rapport sur la haute mer, *Annuaire de la C.D.I.*, 1951, vol. 2, documents de la 3^e session, p. 100, n° 154.

(160) *Ibid.*, p. 101-102.

(161) De Ferron, *op. cit.*, vol. 2, p. 204. S'il est vrai que les réactions latino-américaines furent hostiles (voir celles du Brésil, du Chili et de l'Equateur, doc. A/CN. 4/60, *Annuaire C.D.I.*, 1953, 4^e Rapport François, vol. 2, p. 11 et 12), le rapporteur spécial fut surtout sensible à celles des grandes puissances (*ibid.*, p. 39).

(162) *Ibid.*, p. 13, n° 78.

l'exploration du plateau continental et de l'exploitation de ses ressources naturelles » pourrait faire naître certains doutes à cet égard. Le gouvernement de Sa Majesté pense que les droits de l'Etat riverain sur le plateau continental sont de la même nature que ses droits sur son territoire terrestre et qu'il conviendrait de le dire explicitement dans le projet » (163). La France avait adopté une position médiane et réaliste : « La conséquence juridique du monopole d'exploitation conféré à l'Etat riverain sera l'exercice d'une souveraineté effective quoique limitée sur le plateau continental et cette souveraineté existera bien que le mot ne soit pas prononcé » (164). Cette opinion étant partagée par une partie de la doctrine (165), la C.D.I. s'y rallia avec un grand luxe de précautions en 1953. Soulignant qu'« elle persiste à croire qu'il faudrait éviter de parler d'une souveraineté pure et simple », elle décida d'amalgamer les expressions concurrentes dans la même formule de « droits souverains de contrôle et de juridiction aux fins de l'exploration du plateau continental et de l'exploitation de ses ressources minérales » (166).

Certaines critiques doctrinales ayant stigmatisé la lourdeur d'une telle rédaction et les difficultés d'interprétation auxquelles elle pourrait donner lieu (167), la C.D.I. finit par admettre, dans la version définitive de son projet, que « l'Etat riverain exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de l'exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles ». Le commentaire situait exactement la portée du texte : « Il découle sans équivoque du texte que les droits reconnus à l'Etat riverain s'entendent de tous les droits qui sont nécessaires et qui se rattachent à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental. Ces droits comprennent la juridiction pour ce qui est de la prévention et de la répression des infractions à la loi. Les droits de l'Etat riverain sont exclusifs... ». Cependant, la Commission « n'a pas voulu accepter la souveraineté de l'Etat riverain sur le sol et sur le sous-sol du plateau continental » en raison de la nécessité de garantir « le respect du principe de la pleine liberté de la mer surjacente et de l'espace aérien

(163) *Ibid.*, p. 13, n° 77. L'Union Sud-Africaine partageait la même opinion : « On ne voit pas pourquoi on établirait une distinction entre la nature du droit que possède un Etat sur les eaux territoriales et le droit que l'on se propose de reconnaître sur le plateau continental » (n° 81).

(164) *Ibid.*, n° 80.

(165) Notamment Sir Cecil Hurst, communication à la Grotius Society, « Transactions for the Year 1948 », vol. 34, p. 161 ; M.W. Mouton, *The Continental Shelf*, La Haye, 1952, p. 278 ; en revanche, Sir H. Lauterpacht était partisan de « la souveraineté pure et simple » (« Sovereignty Over Submarine Areas », *B.Y.I.L.*, 1950, p. 392) ; et Gidel restait fidèle aux termes « contrôle et juridiction » (*Le plateau continental*, La Haye, 1952, p. 13).

(166) Rapport précité de 1953, p. 46-47.

(167) M. Ceccatto avait notamment suggéré « que l'article 2 du projet d'articles devrait être ainsi rédigé : l'Etat riverain exerce des droits souverains sur le plateau continental. On reconnaîtrait ainsi sans équivoque les droits de l'Etat riverain, évitant toute possibilité de conflit né de l'interprétation des clauses restrictives » (*L'évolution juridique de la doctrine du plateau continental*, 1955, p. 132). Le rapporteur spécial retint, semble-t-il, la proposition (doc. A/CN. 4/97, *Annuaire C.D.I.*, 1956, vol. 2, p. 11, n° 59).

au-dessus de cette mer » (168). Il apparaît clairement que la C.D.I. a estimé que la souveraineté territoriale était indivisible et que si on la reconnaissait sur le sol et le sous-sol, il était impossible de la dénier sur les eaux surjacentes et l'espace aérien. En la limitant aux seules ressources, son projet traduisait juridiquement l'idée de « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » déjà en discussion dans les instances des Nations Unies mais pas suffisamment ancrée dans les conceptions juridiques familières des gouvernements et des jurisconsultes, pour que la Commission en ait eu clairement conscience (169). L'article 68 incarnait donc un compromis précaire sujet à toutes les interprétations et à tous les débordements.

Les débats confus de la Conférence de Genève ne contribuèrent point à clarifier la situation. Les préjugés territorialistes étaient, somme toute, présents dans tous les camps. Certains pays latino-américains plaidaient en faveur d'une souveraineté territoriale complète (170). D'autres exigeaient une souveraineté englobant toutes les ressources naturelles, y compris les espèces biologiques des eaux surjacentes (171). Les pays occidentaux qui entendaient limiter les droits des Etats aux seules ressources minérales et aux organismes vivants « attachés » au P.C. se prévalent encore de conceptions physiques ou géologiques (172). On comprend que devant cette confusion, les professeurs Gros (France) et Ago (Italie) aient maintenu leurs préventions à l'égard du principe de souveraineté que la Conférence n'a su à aucun moment dégager de ses implications territoriales (173).

(168) Article 68 et son commentaire, Rapport final de la C.D.I., déjà cité, 1956, p. 45.

(169) Rappelons que la première déclaration de principe en la matière ne date que de 1962, voir *supra*, introduction de cette section. La doctrine n'évoquera la notion de « souveraineté permanente sur les ressources de la mer » que plus tard : Ch. Chaumont, cours à l'A.D.I. de 1970, précité, p. 392 ; R.J. Dupuy et A. Piquemal, « Les appropriations nationales des espaces maritimes », Colloque de Montpellier, Pedone, 1973, précité, p. 140 ; S. Bastid, Cours de D.I.P., 76-77, *Cours de droit*, p. 1240.

(170) « Le Mexique soutient de manière non équivoque que l'Etat riverain exerce la souveraineté sur le sol et le sous-sol du plateau continental et sur ses ressources naturelles... Le plateau continental fait partie intégrante de la terre ferme... Si le plateau continental est incontestablement une prolongation de la terre ferme, il doit être soumis au même régime légal... La Commission du droit international semble admettre les effets de la souveraineté sans admettre la souveraineté elle-même ; or, la juridiction et le contrôle ne peuvent avoir d'autre fondement que la souveraineté » (M. Gomez Robledo, A/CONF. 13/12, p. 17).

(171) « Du double point de vue scientifique et juridique, il est illogique d'accepter le principe de la souveraineté sur le lit de la mer et de souligner d'autre part la liberté absolue des eaux surjacentes... Le principe de la liberté de navigation en haute mer ne saurait servir d'argument pour entraver le progrès de l'exploitation scientifique de l'Océan » (Uruguay, *ibid.*, p. 6).

(172) Le délégué américain proposait, notamment, d'appliquer le critère de la « fixation au sol de la mer » pour identifier les organismes vivants appartenant au P.C. et relevant de son régime (*ibid.*, p. 24). Voir sur la notion de ressources naturelles, *infra*, B.

(173) La 4^e Commission ayant, par un vote acquis de justesse, éliminé la mention des « droits souverains » contenue initialement dans l'article 68, M. Ago s'opposa en plénière aux tentatives du Mexique faites en vue de la réintroduire : « On ne voit pas comment les droits en question pourraient avoir un caractère souverain, alors qu'il est expressément déclaré qu'on ne peut les faire valoir que pour des fins spécifiées et limitées ». M. Gros, soutenant ce point de vue, déclara :

L'arrêt de 1969 de la C.I.J. dans l'*Affaire du P.C. de la mer du Nord* devait consacrer le triomphe des thèses territorialistes en justifiant les droits « inhérents » de l'Etat sur son P.C. par la nature de « prolongement naturel du territoire » de ce dernier. Au C.F.M. et à la Troisième Conférence, les conceptions territorialistes s'illustrèrent dans deux types de propositions, inspirant d'une part les partisans d'une M.T. de 200 milles marins (sorte de territorialisme « politique ») (174), et soutenant les revendications des Etats sur la partie du P.C. se situant au-delà de la limite des 200 milles de la Z.E. (territorialisme « géomorphologique ») (175). On observera, toutefois, que les droits de l'Etat concernant le P.C. *stricto sensu* sont toujours définis selon les termes employés dans la Convention de Genève de 1958, dans les quelques projets abordant la question de la juridiction nationale sous cet angle : « droits souverains aux fins de l'exploration du P.C. et de l'exploitation de ses ressources » (176). Il est vrai que l'attribution à l'Etat côtier d'une Z.E. dans laquelle est reconnue sa « souveraineté permanente » sur toutes les ressources naturelles, a éliminé la tentation de beaucoup de pays d'étendre purement et simplement leur souveraineté territoriale sur les eaux surjacentes du P.C. Pour la portion du P.C. qui se prolongerait au-delà des 200 milles, outre que la prétention d'y exercer une souveraineté totale apparaîtrait intolérable, elle serait surtout inutile dans la mesure où les ressources visées sont essentiellement celles du fond des mers et non les espèces halieutiques côtières.

« S'il n'est tenu aucun compte des avis d'autorités reconnues en matière de droit international, certains représentants de la science juridique seront fondés à conclure qu'ils auraient aussi bien pu rester chez eux et attendre les textes imparfaits de cette Conférence qu'ils semblent impuissants à améliorer ». M. Gomez Robledo, visé par cette philippique protesta de son respect pour les autorités scientifiques mais rappela « que la Conférence n'est pas une université, mais une assemblée d'Etats souverains ». Et la mention des « droits souverains » fut rétablie par 51 voix contre 14 et 6 abstentions (A/CONF. 13/38, p. 15-17).

(174) Par exemple le projet de l'Equateur sur la M.T. ainsi conçu : « Article premier : 1. La souveraineté de l'Etat s'étend au-delà de ses côtes et de ses eaux intérieures ou archipélagiques à une zone adjacente désignée sous le nom de mer territoriale. 2. La souveraineté de l'Etat côtier s'étend de même au fond et au tréfonds de la mer territoriale, ainsi qu'à l'espace aérien correspondant. 3. Tout Etat côtier a le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale jusqu'à une distance maximale de 200 milles marins mesurés à partir des lignes de base applicables. Article 2 : L'Etat côtier exerce sa souveraineté sur la mer territoriale en conformité des dispositions de la présente Convention » (A/CONF. 62/C. L./10, vol. 3, p. 220). Lors de la 3^e session (Genève, 17 mars-9 mai 1975) l'Equateur présenta un « projet d'article sur la nature et les caractéristiques de la mer territoriale » qui fit l'objet d'une brève discussion en 2^e Commission (Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 88, vol. 4, p. 199, débats, p. 77).

(175) Par exemple, le projet d'articles de l'Argentine : « 15. La souveraineté de l'Etat riverain s'étend à son plateau continental. Le plateau continental comprend le lit et le sous-sol des zones sous-marines adjacentes au territoire de l'Etat mais situées en dehors de la zone de mer territoriale, jusqu'au bord inférieur externe de la marge continentale qui limite les plaines abyssales ou, quand ce bord est situé à une distance inférieure à 200 milles de la côte, jusqu'à cette dernière distance » (A/AC. 138/SC. II/L. 37 Corr. 2, in Rapport C.F.M., 1973, A/9021, vol. 3, p. 96).

(176) Par exemple, article 14 du projet de trois Etats latino-américains (Colombie, Mexique et Vénézuëla), A/AC. 138/SC. II/L. 21, *ibid.*, p. 28.

L'ambiguïté de la souveraineté sur les ressources du P.C. a été relevée en ces termes par M. Vallée : « Ces traits essentiels attachés à la souveraineté nationale que sont la fixité et la stabilité ne sont pas applicables au plateau continental. On peut s'en étonner car presque toutes les théories qui ont entouré l'entrée récente de cette notion dans la littérature juridique ont justifié les droits de l'Etat riverain par le recours à l'argument que l'on peut nommer celui du « prolongement naturel »... On se trouve, ainsi, en présence d'un paradoxe : voulant justifier l'existence et l'exercice de droits sur le plateau continental en les calquant sur ceux attachés à la souveraineté territoriale, le résultat est qu'ils n'en possèdent pas les caractères de constance, de permanence et d'invariabilité » (177). On peut se demander si l'évolution des conceptions et de la pratique des Etats concernant la juridiction maritime nationale n'est pas en train, insensiblement, de lui conférer ces caractères de souveraineté complète qui jusqu'ici lui faisaient défaut.

b) *Hypothèse de la Z.E.*

Le C.F.M. ayant inscrit la question du « droit souverain sur les ressources naturelles » sur la liste des sujets relatifs au droit de la mer à soumettre à la Troisième Conférence (178), trois projets de texte affirment que l'Etat côtier exerce des « droits souverains » ou « des droits de souveraineté » sur les « ressources naturelles » de la Z.E. (ou mer patrimoniale) « aux fins d'exploration ou d'exploitation » (179). Les propositions de la Chine et de l'Islande qui parlent uniquement de « juridiction exclusive » semblent viser le même objectif (180). Celle des Etats-Unis demeure très restrictive puisqu'elle ne reconnaît qu'un « droit exclusif d'explorer et d'exploiter... les ressources du fond des mers et du sous-sol » (181). Le projet de Malte, tout en cherchant à satisfaire les intérêts des Etats côtiers, évite d'employer les mots de « souveraineté » et de « juridiction exclusive » (182).

A la Conférence de Caracas, pratiquement tous les projets de textes définirent les droits de l'Etat côtier sur la Z.E. en termes de

(177) *Op. cit.*, p. 152-153.

(178) Point 6.7.3. de la liste adoptée le 18 août 1972, Rapport du C.F.M., 1972, A/8721, p. 6.

(179) Projet du Kenya sur la Z.E., article 2, Rapport C.F.M., 1972, A/8721, p. 195 ; Colombie, Mexique et Venezuela, projet précité, in A/9021, vol. 3, p. 26 ; quinze puissances africaines (Algérie, etc.), projet sur la Z.E., art. 2, *ibid.*, p. 103.

(180) *Ibid.*, p. 30 (Islande) et p. 86 (Chine).

(181) *Ibid.*, p. 90.

(182) Ainsi, article 88 : « L'Etat riverain peut réserver à ses ressortissants le droit d'exploiter une partie ou la totalité des ressources biologiques de son espace marin national ». Article 93 : « L'Etat riverain peut réserver à ses ressortissants le droit d'exploiter les ressources minérales et autres ressources non biologiques de son espace marin national » (*ibid.*, p. 76 et 78). Des formulations aussi « neutres », noyées parmi la multitude de dispositions de ce projet maltais prévoyant dans un grand luxe de détails les devoirs des Etats côtiers dans leur « espace marin national » et toutes les limitations de leurs pouvoirs, apparaissent déphasées par rapport à la plupart des revendications nationales et même en retrait par rapport aux droits acquis en vertu de la Convention de 1958 sur le P.C.

souveraineté sur les ressources. Mais il n'y avait encore là qu'une façade dans la mesure où certaines restrictions étaient prévues dans quelques projets auxquels les grandes puissances se trouvaient associées (183). Pour couper court à toutes les manipulations conceptuelles auxquelles de telles propositions se livraient, les pays africains rédigèrent un nouveau projet sur la Z.E. dont l'article 2 stipulait clairement : « Dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier exerce sa souveraineté sur les ressources biologiques et non biologiques. Il a des droits souverains en ce qui concerne la réglementation, le contrôle, l'exploitation, la protection et la préservation de toutes les ressources biologiques et non biologiques de la colonne d'eau, du fond de la mer et du sous-sol » (184). Les textes officiels de négociation se sont rangés finalement à un point de vue semblable (185).

La pratique récente confirme ces projets. La loi française du 16 juillet 1976 stipule que la République exerce dans la Z.E. « des droits souverains en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, du fond des mers, de son sous-sol, et des eaux surjacentes » (art. 1^{er}). Le régime juridique de la Z.E. est fourni simplement par le biais d'une extension des dispositions de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du P.C. et à l'exploitation de ses ressources, ainsi que des dispositions du décret modifié du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime et celles de la loi modifiée du 1^{er} mars 1888 « ayant pour objet d'interdire la pêche aux étrangers dans les eaux territoriales » (art. 2 et 3) (186). C'est donc bien le régime de souveraineté

(183) Ainsi le projet des pays de l'Est, dont l'U.R.S.S., sur la Z.E. tout en prévoyant que l'Etat côtier exerce dans la Z.E. « des droits souverains sur toutes les ressources biologiques et minérales se trouvant dans la mer » (art. 2), stipule que lorsque l'Etat côtier n'exploite pas la totalité des bancs de poissons, « les pêcheurs d'autres Etats doivent être autorisés à capturer la part inutilisée de ladite prise » (art. 15) et que cette autorisation doit être octroyée, en premier lieu, aux « Etats qui ont consacré d'importantes ressources matérielles et autres à l'étude, la détection, l'identification et l'exploitation des réserves de ressources biologiques ou qui jusqu'à cette date exploitaient la zone en question » (A/CONF. 62/C. 2/L. 38, in vol. 3, p. 348-350). Une telle clause léonine vide de son contenu la notion de « droits souverains » et ne réalise même pas l'idée de « juridiction exclusive ». Elle exprime sous une forme déguisée l'attribution de simples droits préférentiels. La comparaison des articles 1^{er} et 13 du projet des Etats-Unis sur la Z.E. (A/CONF. 62/C. 2/L. 47) appelle la même appréciation (vol. 3, p. 257-258).

(184) Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 82, vol. 3, p. 278.

(185) Selon l'article 44 du Texte unique, dans la Z.E., l'Etat côtier a « Des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond des mers et de son sol et des eaux surjacentes » (doc. précité, vol. 5, p. 173). Le Texte de négociation composite de 1977 reprend la même formulation mais la complète de la façon suivante : « ...ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, comme la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents » (art. 56, § 1 a, document précité, p. 47). Adjonction maintenue dans le Projet de Convention de 1980, même article.

(186) Loi n° 76-655, texte in *R.G.D.I.P.*, 1976, p. 1226-1227. Toutefois, selon M. de Lacharrière, cette Z.E. n'a pas été qualifiée d'« exclusive » car le gouvernement « a considéré que cet adjectif évoquait d'une manière inopportune une conception de la zone trop limitative des droits qu'il apparaît équitable d'y reconnaître aux pays tiers » (article précité, *A.F.D.I.*, 1976, p. 648). Le régime adopté traduit mal, pourtant, cette intention libérale.

pleine et entière sur les ressources de la mer qui s'applique dans la Z.E., tel qu'il existe déjà pour la M.T. et le P.C. (ressources minérales du fond des mers essentiellement dans ce dernier cas). A ce stade de l'évolution, on peut se demander ce qui sépare encore la souveraineté permanente sur les ressources naturelles de la Z.E. ou du P.C., de la souveraineté territoriale pure et simple. Du point de vue matériel, la dernière digue demeure le principe de la liberté des communications maritimes (187). Du point de vue formel, on remarque l'absence de clause générale de compétence et l'utilisation de la liste attributive de compétences spécifiques, précises et limitées (188). Dans la pratique, l'impression dominante est que la différence de régime tient surtout à des considérations matérielles. Comme le remarquait déjà M. Garcia Amador à propos du P.C., en 1958, « le fait que la région intéressée est submergée la différencie du reste du territoire » (189).

Mais, la constatation que l'Océan est par nature impropre à l'occupation humaine permanente est de plus en plus dépassée par le progrès technologique. La multiplication des îles artificielles, plates-formes de forage et autres installations nécessaires à l'exploitation des fonds marins accroît inévitablement la possibilité d'exercice de la souveraineté territoriale étatique, ces superstructures dépendant de la juridiction de l'Etat côtier ainsi que les zones de protection dont elles sont entourées (190). De plus, la prospection et la production des hydrocarbures des grands fonds marins amènent l'implantation

(187) Tous les textes le rappellent. Mais il est significatif de noter que cette liberté de navigation ne s'exerce pas dans une « zone de haute mer » lorsqu'elle s'applique à la Z.E. Voir l'article 86 du Projet de Convention de 1980.

(188) Voir J.P. Quéneudec, *op. cit.*, R.G.D.I.P., 1975, p. 344.

(189) 4^e Commission de la Conférence de Genève, 20^e séance.

(190) Article 5, § 3 et 4 de la Convention de Genève sur le P.C. Ces dispositions ont été considérablement développées à l'article 48 du Texte unique de négociation (vol. 5, p. 173). G. Scelle voyait dans la prolifération de ces structures artificielles un danger mortel pour la liberté de la haute mer : « On maintiendra donc que l'exercice du droit de souveraineté sur le P.C. par son analogie avec le droit de souveraineté sur le territoire émergé qui comporte droit de priorité et préjugé de légitimité, détruit tout l'équilibre du système. Plaçons-nous donc à l'époque (ardemment souhaitée) où les installations de surface auront pullulé dans les eaux surjacentes et perforé le lit de la mer soit pour la prospection, soit pour l'utilisation de gisements plus ou moins exploitables et demandons-nous ce qu'il restera de la liberté des mers » (R.G.D.I.P., 1955, p. 26-27). L'encombrement de zones comme la mer du Nord donne aujourd'hui une idée exacte de ce phénomène de « poldérisation » industrielle de la mer. De plus, les installations industrielles en haute mer attirent inévitablement les navires-espions : les chalutiers soviétiques se sont spécialisés et équipés pour l'observation de l'activité sur les plates-formes de forage de la mer du Nord, ce qui nécessite un renforcement des mesures de surveillance aux alentours des puits (Ch. Rousseau, R.G.D.I.P., 1975, p. 506-507). D'où l'actualité des propos que tenait le jonkheer Feith devant l'International Law Association : « Les défenseurs de stricte obédience de la liberté de la mer ne trouveront qu'un réconfort assez frais dans les mots qui terminent la Proclamation Truman... Lorsque les intérêts de la navigation internationale seront mis en balance avec l'exploitation nationale américaine des gisements pétrolifères sous-marins, est-ce la navigation qui sera sur le tableau gagnant ? ... Est-ce que les Etats-Unis trouveront qu'ils peuvent permettre à des croiseurs russes ou à des bateaux de pêche japonais d'aller faire des ronds dans l'eau parmi les installations de forage établis en haute mer au-dessus des champs pétrolifères américains ? » (cité dans le Mémoire du Secrétariat de l'O.N.U., 1950, *op. cit.*, p. 101).

de stations sous-marines d'extraction directement sur le fond des mers, prélude à l'aménagement de véritables usines submergées, amorce d'un peuplement plus durable des fonds marins, donc d'une souveraineté étatique sur cet espace (191). Enfin, on connaît maints exemples d'utilisation des fonds marins avec emprise à des fins non prévues par la Convention de Genève sur le P.C. : sans parler pour l'instant des usages militaires (192), des pays comme les U.S.A. ont implanté sur le P.C. des citernes de stockage d'hydrocarbures, des « tours de recherches », des chantiers navals sur pilotis, et ont même conçu des projets de stations spatiales (193). De tels abus, au regard du droit positif, expliquent sans doute que les textes uniques de négociation de 1975-1976 ne lient plus formellement l'implantation d'installations artificielles sur le P.C. ou dans la Z.E. aux nécessités de l'exploration et de l'exploitation des ressources (194). Enfin, le glissement vers un régime de souveraineté territoriale, en germe dans le maintien des théories géologiques et territorialistes, comme on l'a dit, peut surtout s'opérer par le biais des droits résiduels de protection que les Etats côtiers prétendent aussi exercer dans le cadre de leur Z.E. et au-dessus de leur P.C. (195). Tout étant ainsi lié, une définition plus stricte des « ressources naturelles » sur lesquelles l'Etat côtier exerce sa souveraineté aurait peut-être permis de limiter plus étroitement celle-ci.

B. — DES RESSOURCES INDÉTERMINÉES.

Quelles sont les ressources sur lesquelles les Etats côtiers exercent leur « souveraineté permanente » ? Aucune définition exhaustive n'a été proposée. L'expression « ressources naturelles » n'englobe pas elle-même toutes les possibilités offertes par le milieu marin. Les qualifications, « biologiques » et « non biologiques », « renouvelables » et « non renouvelables », suggèrent une conception plus totale. On considérera comme ressource tout élément du milieu marin

(191) Voir l'article de Y. Rebeyrol sur la station sous-marine de Grondin, au large du Gabon, *Le Monde* du 9 février 1977.

(192) Le délégué du Chili à la Conférence de 1958 s'appuyait déjà sur la pratique des U.S.A. pour revendiquer une pleine souveraineté de l'Etat sur son P.C. : « Il est possible qu'en raison du progrès technique les droits souverains sur le plateau continental puissent être exercés à des fins qui débordent le cadre de l'article 68 en ce qui concerne l'exploitation... par exemple : les installations de radar établies par les Etats-Unis sur le sol de l'Océan Atlantique à une grande distance de leurs côtes » (9^e séance, A/CONF. 13/42, p. 22). Voir nos développements sur l'utilisation militaire du P.C., *infra*, chapitre suivant.

(193) Voir Ch. Vallée, *op. cit.*, p. 154-155.

(194) L'article 44 du Texte unique stipule : l'Etat côtier a « Des droits et une juridiction exclusifs en ce qui concerne la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et de dispositifs ». L'article 48 précise : « L'Etat côtier a le droit exclusif de procéder à la construction et d'autoriser et réglementer dans la zone économique exclusive (même chose sur le P.C. en vertu de l'art. 68) la construction, le fonctionnement et l'utilisation : a) D'îles artificielles ; b) D'installations et de dispositifs utilisés aux fins prévues à l'article 44 et à d'autres fins économiques ; c) D'installations et de dispositifs pouvant entraver l'exercice des droits de l'Etat côtier dans la zone » (vol. 5, 1976, p. 173-174). Dispositions reproduites aux articles 60 et 80 du Projet de Convention de 1980.

(195) Sur ce point, voir chapitre suivant, *infra*.

susceptible d'apporter un profit quelconque à la collectivité côtière. Sans chercher à épuiser le sujet, on peut, dans ce cadre, intégrer au patrimoine national au moins six types de ressources : les ressources minérales du sol et du sous-sol ; les ressources biologiques animales et végétales ; les objets abandonnés au fond de la mer ; l'eau, sous la forme liquide ou sous la forme solide, et ses composants chimiques ; l'espace lui-même en tant que ressource.

a) *Les minéraux.*

L'appropriation des ressources minérales des fonds marins côtiers ne présente plus dans son principe même de difficulté (196). La Convention de Genève, à la suite des travaux de la C.D.I., en a donné une définition extensive : « ressources minérales et autres ressources non vivantes du lit de la mer et du sous-sol » (art. 2, § 4). L'amiral M.W. Mouton fit valoir, toutefois, que les ressources minérales du P.C. ne pouvaient provenir que du sous-sol. « Le lit de la mer, écrivait-il en 1952, n'est rien d'autre que la surface qui sépare la mer du sous-sol. Mais c'est une chose fuyante. Si nous la creusons, si nous y dragons des sables ou des coquillages, la matière qui, à un moment donné, faisait partie de cette surface de séparation est enlevée, mais le lit de la mer subsiste. Le fond de la fosse que nous avons creusée constitue le nouveau lit de la mer. Il est exact que le lit de la mer est le dessus du sous-sol, mais il est infiniment mince. Même si nous n'en retirons qu'une quantité infime de matière, cette matière appartient en fait au sous-sol... Dans ces conditions comment pouvons-nous extraire des ressources du lit de la mer ?... En bref, le lit de la mer est indestructible... Il est inépuisable » (197). Cette démonstration conduisait l'auteur à proposer de « donner au lit de la mer un statut différent de celui du plateau continental et de rompre le lien sur lequel la théorie du plateau continental insiste si fortement » (198). Le droit minier offre déjà un tel exemple de dissociation de la surface et du sous-sol du point de vue du statut juridique. Le rapporteur J.P.A. François ne jugea pas utile de retenir une telle distinction (199).

Il est certain que la C.D.I. n'avait pas uniquement en vue l'extraction du pétrole. Dans le sillage de la Proclamation Truman, elle

(196) Le seul problème demeure celui de la limitation géographique de la zone des fonds marins côtiers. De sa solution positive dépend en définitive l'existence effective et rentable d'un « patrimoine commun de l'humanité » situé au-delà de la limite de la « juridiction nationale » (voir *supra*, introduction générale).

(197) *The Continental Shelf*, 1952, p. 281.

(198) *Ibid.*, p. 187.

(199) « On ne saurait perdre de vue que le lit de la mer est seulement la couche supérieure du sous-sol du plateau continental et qu'une distinction entre les régimes régissant le lit de la mer et le sous-sol du plateau continental pourrait du point de vue pratique entraver d'une manière injustifiable l'exploitation du sous-sol. La comparaison avec le droit minier ne tient pas assez compte des particularités de l'exploitation du plateau continental. Une démarcation nette entre ce qui sera ou non permis en ce qui concerne le lit de la mer rendra superflu le divorce envisagé » (J.P.A. François, doc. A/CN. 4/60, 1953, précité, p. 39).

prenait en compte « le pétrole et d'autres minéraux ». Elle releva l'opinion de S.S. Nehru à propos « des sables de monazite, terres riches en thorium qui est l'élément utile par excellence pour l'énergie atomique et dont l'Inde vers l'Est et le long du côté Est a des milliers de kilomètres en plages et en gisements qui se prolongent dans le sous-sol marin » (200). J.P.A. François précisa donc que « le sable constituant la couche supérieure du sous-sol devra être compris sous l'expression « ressources minérales » (201). Aujourd'hui, le fond des mers est considéré comme une réserve capitale de richesses minérales les plus variées. L'épuisement des gisements du domaine terrestre incite les Etats à sauvegarder au maximum leurs chances d'exploitation exclusive et indépendante des gisements du P.C. (202).

b) *Les espèces animales et végétales.*

L'inclusion des espèces biologiques de la mer dans la catégorie des « ressources naturelles » appartenant à l'Etat côtier ne s'est réalisée que progressivement. Dans une rédaction provisoire, la C.D.I. essaya de limiter les droits de l'Etat côtier aux seules « ressources minérales » du P.C., pour éviter toute discrimination hasardeuse entre les différents organismes vivants qui peuplent le fond de la mer. De toute façon, la question était hérissée de difficultés. Le projet de 1951, qui reprenait de la Proclamation Truman les termes « ressources

(200) « Or, poursuit le texte, si un Etat ou un navire, ami ou ennemi ou neutre venait à s'installer hors des limites territoriales de 3 milles nautiques et, sous prétexte de recherches scientifiques, venait à entamer de vastes opérations de ce qu'on appelle dredging afin de gagner ces sables précieux, que faudrait-il faire pour que les Indes puissent sauvegarder ces richesses nécessaires pour leur défense ? » (« International Law Association », Report of the forty fifth Conference, Lucerne, 1952, p. 162).

(201) Rapport précité, p. 39.

(202) Les ressources minérales autres que le pétrole se présentent surtout sous la forme de « placers » (accumulations minérales détritiques économiquement exploitables) : cassitérite (minerai d'étain) exploitée au large de la Thaïlande depuis 1907, et de l'Indonésie, qui fournit 10 % de la production mondiale d'étain (20 000 tonnes); titano-magnetite du Japon et des Philippines; placers de diamants de la côte de l'Afrique de l'Ouest (production interrompue en 1971 en raison de sa trop grande difficulté); les sables et graviers siliceux (45 millions de tonnes aux U.S.A. en 1974, soit 5 % de la production américaine; 20 millions de tonnes en Grande-Bretagne en 1973, soit 12 %; début de production française en baie de Seine : 1,5 million de tonne; les réserves non exploitées sont diverses et variées : or (Alaska); rutile, liménite, bauxite, cassitérite (Australie); monazite (Inde, Sri-Lanka, Brésil, Madagascar); chromite (Nouvelle-Calédonie); etc. Selon un tableau comparatif (doc. O.N.U., A/AC. 138/87) transmis au C.F.M., quelques sites à proximité d'îles volcaniques du Pacifique nord et sud, riches en nodules de manganèse, sont inclus dans la Z.E. de 200 milles de certains Etats côtiers (l'essentiel des gisements de nodules polymétalliques tapissent les grands fonds marins constituant le « patrimoine commun »). En revanche, toutes les ressources potentielles pour l'immédiat et l'avenir prévisible en autres minéraux appartiennent aux zones côtières. Pour des précisions complémentaires voir, notamment : J.Y. Morin, « Les nouvelles utilisations du milieu marin et l'avenir du droit de la mer », in *The Canadian Bar Review*, vol. LI, n° 2, mai 1974, p. 333-387; J. Perrot, « Les richesses minérales des fonds marins », *Monde diplomatique*, septembre 1974, p. 12; Y. Rebeyrol, « Un enjeu mondial : les nodules de manganèse des fonds marins », *Le Monde* du 30 avril 1975; « La mer d'empoigne », *Le Monde* du 19 mai 1977.

naturelles », ne voulait pas « inclure sous ce terme les poissons vivant dans la mer, même s'il s'agit d'espèces qui pendant un certain temps vivent sur le sol (*bottom fish*) ». Egalement, « s'il s'agissait d'espèces de testacés qui s'accrochent au sol de la mer (les huîtres), les dispositions concernant les richesses « naturelles » du plateau continental ne sont pas applicables d'une façon générale ». Enfin, les « pêcheries sédentaires » étaient soumises à une réglementation qui leur est propre » (203). Mais la proposition de 1953 de s'en tenir uniquement aux richesses minérales n'en présentait pas moins d'autres inconvénients, ne serait-ce que l'exclusion des végétaux. Le rapporteur spécial eût du mal à faire admettre que cela ne concernait que « les algues qui tirent des eaux et non pas du sol les sèves dont elles se nourrissent », ce qui le conduisit à cette conclusion absurde : « elles ne sauraient donc être considérées ni comme des ressources naturelles ni comme des ressources minérales du plateau continental » (204).

Mais ces conceptions restrictives et contradictoires dans leurs effets ne purent point se maintenir. A sa cinquième session, la C.D.I. admit que « les produits des pêcheries sédentaires », en tant qu'il s'agit de ressources naturelles attachées en permanence au lit de la mer, ne devront pas être exclus de l'application du régime adopté et que ce but pourrait être atteint en se servant de l'expression « ressources naturelles ». A sa huitième session, le critère du « rattachement au lit de la mer » des organismes vivants fut discuté. Certains commissaires estimant qu'« un état constant de relation physique et biologique avec le lit de la mer » pouvait être suffisant, d'autres soutenant une interprétation plus rigoureuse, la question ne fut point tranchée. La seule restriction maintenue visait le « *bottom fish* » et les « autres espèces qui, bien que vivant dans la mer, ont occasionnellement leur habitat au fond de la mer ou y fraient » (205).

A partir de ces données incertaines, la Conférence de 1958 adopta un texte dont l'application s'avéra délicate. La Quatrième Commission vota un amendement sur la signification de l'expression « ressources naturelles » (206) dont l'amputation malheureuse en séance plénière ruina en majeure partie l'efficacité (207). Il résulte de tout cela que sont liés au P.C. « les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le lit de la mer ou au-dessous de ce lit, soit incapables de se déplacer si ce n'est en restant constamment en contact physique avec le lit de la mer et le sous-sol » (208). Mais on est resté dans la plus grande incertitude concernant « les crustacés et les espèces nageantes » dont la partie supprimée de l'amendement prévoyait qu'ils « ne sont pas compris

(203) Rapport François de 1953, précité, p. 39.

(204) *Ibid.*, p. 47.

(205) Voir le commentaire de la C.D.I. sur l'article 68 de son projet définitif, Rapport de 1956, précité, p. 44-45.

(206) A/CONF. 13/C. 4/L. 36 (Australie, Ceylan, Inde, Féd. de Malaisie, Norvège et Royaume-Uni).

(207) Doc. A/CONF. 13/38, vol. 2, séances plénières, p. 17, n° 65.

(208) Article 2, § 4 de la Convention sur le P.C.

dans cette définition ». D'autant plus que certaines législations nationales se montrent très extensives. Ainsi, la loi n° 31, votée par le Congrès des Etats-Unis, le 22 mai 1953, met au rang des ressources naturelles du P.C. « les poissons qui vivent dans le fond de la mer, les crevettes, les huîtres, les homards, les crabes, les éponges et les perles » (209). La législation brésilienne analogue est directement à l'origine de la fameuse « guerre de la langouste », les autorités brési-liennes faisant régulièrement saisir les bateaux de pêche français se livrant à la pêche des crustacés sur le P.C. du Brésil (210). D'autre part, l'article 2, § 4, ne règle pas à lui seul la question des « pêcheries adjacentes », puisque les « pêcheries exploitées au moyen d'engins plantés dans le sol dans les régions de la haute mer adjacentes à la mer territoriale d'un Etat » sont soumises au régime de l'article 13 de la Convention sur la pêche de 1958 (211).

Finalement, ce compromis, comme c'est l'habitude, ne devait satisfaire ni les minimalistes (212), inquiets quant aux répercussions sur la liberté des mers, ni les maximalistes décidés à étendre leur juridiction exclusive à l'ensemble des richesses halieutiques (Islande, Etats d'Amérique latine). Cependant, l'évolution inéluctable qui conduisit à la remise en cause du statut des eaux adjacentes ne se fit point en fonction du P.C. par un développement de la définition de ses « ressources naturelles », sauf sans doute pour l'Islande dont la législation s'est appuyée sur les caractéristiques biologiques particulières de son plateau. Dans une large mesure, la création de zones de 200 milles devait rendre caduque la définition des « ressources naturelles » de l'article 2 de la Convention de 1958 sur le P.C. Mais la survivance de la notion de P.C. dans les propositions faites au C.F.M. et à la Troisième Conférence, qui s'appliquera lorsque la marge continentale se prolonge au-delà de la Z.E. ou dans les régions où les Etats pourraient ne pas instituer de Z.E. (mers étroites, par exemple), pose le problème de la révision de ce texte. Jusqu'ici aucune proposition n'a été faite à cet effet. Les textes de négociation se bornent donc à reproduire la définition de 1958 avec les inconvénients que nous venons de signaler (213).

Au stade actuel des travaux de la Troisième Conférence, on peut estimer que les « droits souverains » de l'Etat côtier portent sur l'ensemble des ressources « biologiques » ou « renouvelables » de

(209) Citée par de Ferron, *op. cit.*, tome 2, p. 209, note 19.

(210) Voir la Chronique de Charles Rousseau, *R.G.D.I.P.*, 1963, p. 133-135 et 364-366, et 1965, p. 120.

(211) Voir, notamment O. de Ferron, *op. cit.*, tome 2, p. 79-94.

(212) M. Paul de la Pradelle (Monaco) fit justement remarquer qu'« il n'est pas possible d'inventer des engins qui différencient les espèces conformément à la distinction faite par les auteurs de la proposition commune. Les pêcheurs ne reconnaîtraient pas cette distinction, il se produirait des incidents entre pêcheurs de différentes nationalités, et ces incidents provoqueraient, sans aucun doute, des différends d'ordre politique » (vol. VI, 4^e Commission, p. 70).

(213) Voir l'article 65, § 4 du Texte unique de la Seconde Commission, 1976, vol. 5, p. 177. Egalement l'article 77, § 4 du Projet de Convention de 1980.

sa Z.E. (214). Cependant, l'exercice de ces droits pourrait être soumis à des modalités différentes selon certains critères biologiques ou économiques. Le facteur économique déterminant de la capacité de pêche, s'il n'est plus utilisé pour l'octroi de simples droits préférentiels à l'Etat côtier (215), devrait servir de base aux accords et arrangements passés entre l'Etat côtier et les Etats tiers en vue d'autoriser leurs ressortissants à pêcher les excédents sous certaines conditions qui n'ont pas encore fait l'objet d'un consensus bien clair (216). Certaines distinctions par espèces pourraient aussi être retenues en vue de mesures de conservation et de gestion des stocks ou, ce qui paraît plus aléatoire, pour fonder une répartition des prises (217). Ainsi, y aurait-il lieu de prévoir des régimes différents pour les « espèces anadromes », les « espèces catadromes », les « grands migrateurs » et les « mammifères marins » (218). Ce qu'il faut retenir c'est que ces critères doivent fonctionner de manière à sauvegarder les « droits souverains » de l'Etat côtier en les conciliant avec les intérêts des pêcheurs étrangers, dans la mesure du possible, et par la voie d'accords (219). Là réside leur chance d'application.

c) Les objets abandonnés au fond des mers.

Indiscutablement, les épaves englouties n'entrent pas dans la catégorie des « ressources naturelles » de la mer puisqu'elles sont dues à l'industrie humaine et non à l'œuvre de la nature. Pour autant, l'opinion de la C.D.I. selon laquelle les droits de l'Etat, au titre du P.C., « ne s'étendent pas à des objets tels que les épaves et leurs cargaisons (y compris les métaux précieux) qui reposent sur le lit de la mer ou sont recouverts par les sables du sous-sol » (220) ne se justifie pas. Comme l'a écrit O. de Ferron, les recommandations de la C.D.I. en la matière « ne paraissent pas devoir réunir les suffrages des intéressés

(214) Les deux expressions sont employées indifféremment : voir les projets A/CONF. 62/L. 21/Rev. 1 (Nigéria) et A/CONF. 62/C. 2/L. 82 (Etats africains), vol. 3, p. 231 et 278.

(215) Point 1 de la proposition soviétique sur la pêche au C.F.M. (A/AC. 138/SC. II/L. 6) in Rapport C.F.M. 1972, A/8721, p. 172.

(216) Articles 15 à 20 du projet des pays de l'Est sur la zone économique (A/CONF. 62/C. 2/L. 38), vol. 3 des Doc. off., p. 249-250.

(217) Dans le premier projet des U.S.A. (A/AC. 138/SC. II/L. 9), l'Etat côtier n'a qu'une priorité pour la pêche des espèces côtières et anadromes ; il se trouve en concurrence directe avec les pays étrangers pour l'exploitation des espèces migratrices et pélagiques (Rapport C.F.M., 1972, A/8721, p. 190-191). Le second projet maintient la distinction entre les espèces, mais définit les droits de l'Etat côtier en termes moins restrictifs puisque ses « droits souverains » sur les espèces côtières seraient reconnus et son « droit spécial » serait pris en considération dans la répartition des « grands migrateurs » (A/CONF. 62/C. 2/L. 47), vol. 3, p. 258-259. Sur les problèmes spéciaux posés par la pêche au saumon, voir le document de travail présenté par le Canada (A/CONF. 62/C. 2/L. 81), vol. 3, p. 277.

(218) Voir les articles 53 à 57 du Texte unique de la Deuxième Commission, vol. 5, 1976, p. 175-176, et articles 64 à 68 du Projet de Convention de 1980.

(219) Voir les dispositions protectrices des droits de l'Etat côtier contenues à l'article 62 du Projet de Convention de 1980.

(220) Rapport final de la C.D.I. sur le droit de la mer, 1956, commentaire de l'article 68 du Projet, point 5, doc. précité, p. 45.

et il paraît peu vraisemblable que les Etats riverains consentent à les appliquer » (221). Rappelons, en effet, que le consentement de l'Etat côtier est requis « pour toutes recherches touchant le plateau continental » et que l'Etat « ne refusera normalement pas son consentement lorsque la demande sera présentée par une institution qualifiée, en vue de recherches de nature purement scientifique concernant les caractéristiques physiques ou biologiques du plateau continental » (art. 5, § 8 de la Convention de 1958 sur le P.C.). On voit mal par quel biais on pourrait introduire dans cette catégorie les recherches archéologiques.

Une seconde raison milite dans le même sens. Si les épaves ne constituent pas des « ressources naturelles », elles n'en demeurent pas moins des richesses économiques. Cela est clair pour les trésors composés de matières précieuses. Ce n'est pas moins évident pour les œuvres d'art. « L'enrichissement du patrimoine culturel d'une nation, écrit le professeur André Castagné, entre désormais parmi les facteurs de développement économique et de progrès intellectuel et social, ne serait-ce qu'à travers ses prolongements éducatifs ou touristiques » (222). De plus, il est vrai que la définition des richesses du P.C. en tant que « ressources minérales et autres ressources non vivantes » dépasse l'idée de « ressources naturelles » (quelles seraient ces ressources non vivantes, non déjà visées dans les ressources minérales ?). Rien n'a été spécifié au sujet des épaves et des biens archéologiques dans les projets de la Seconde Commission de la Conférence (223). Mais le développement des compétences exclusives de l'Etat côtier en matière de recherches scientifiques à incidence économique et de protection du « patrimoine national » formé par la Z.E. et le P.C. n'autorise en aucune manière une interprétation restrictive concernant les gisements archéologiques (224).

(221) *Op. cit.*, tome 2, p. 211.

(222) « Il est dès lors permis de penser, poursuit l'auteur, que la Convention (sur le P.C.) s'adaptait par avance à une interprétation comme la nôtre, et qu'il ne lui serait pas contradictoire, à rester dans un régime d'appropriation nationale des espaces maritimes, que les Etats reconnaissent, par le biais de leur réglementation sur les épaves maritimes, l'extension de leur compétence à la protection des richesses archéologiques sur leur plateau continental au-delà des limites de la mer territoriale » (« L'archéologie sous-marine et le droit. De la réglementation interne au problème de la réglementation internationale », in *Actualités du droit de la mer*, Colloque de Montpellier, Pedone, 1973, p. 171). Mlle G. Mariani a soutenu, néanmoins, une opinion différente (*ibid.*, p. 193).

(223) La question ne fut abordée que dans certains projets de la 1^{re} Commission. Le Texte unique de négociation élaboré par son Président prévoit, notamment : « Tous les objets de caractère archéologique ou historique trouvés dans la zone sont conservés ou cédés pour le bénéfice de la communauté internationale, une attention particulière étant accordée aux droits préférentiels de l'Etat ou du pays d'origine, ou de l'Etat d'origine culturelle, ou encore de l'Etat de l'origine historique ou archéologique » (art. 19), vol. 5, 1976, p. 143, reproduit à l'article 149 du Projet de Convention. Rien de semblable n'a été proposé pour la Z.E. ou le P.C.

(224) Voir nos développements, *supra*, paragraphe 1^{er} de cette section.

d) *L'eau.*

« Si l'on peut penser que le concept de mer patrimoniale ne s'applique pas à l'élément aérien, il implique en revanche la propriété de l'élément liquide » (225). L'eau de mer a-t-elle par elle-même une valeur économique ? C'est incontestable pour les pays qui procèdent à son dessalement pour obtenir l'eau douce dont ils ont besoin sur un territoire désertique (Arabie saoudite, par exemple). La production de sel de mer est une industrie humaine fort ancienne et qui fut même, en France notamment, rémunératrice pour les finances publiques. L'eau de mer contient d'autres substances chimiques susceptibles d'être exploitées (226). Elle est propre également à d'autres usages tels l'hydrothérapie marine ou le tourisme balnéaire dont l'importance économique est connue. Mais c'est surtout en tant que milieu de vie des espèces biologiques que l'eau de mer représente une valeur économique fondamentale. Dans tous ces exemples, c'est essentiellement la qualité de l'eau de mer qui est en cause et non son volume ou sa quantité qui paraissent inépuisables. Aussi les « droits souverains » de l'Etat côtier, au titre de la Z.E., se traduiront-ils en termes de compétence exclusive pour la lutte contre la pollution dans le but de maintenir à la masse aquatique son intégrité physique et biologique (227).

(225) M. Jeannel (France), Doc. off., vol. 2, p. 206, n° 33.

(226) « L'eau de mer, écrit Y. Rebeyrol, contient en dissolution, la plupart des éléments naturels. La teneur en est très faible, mais étant donné l'énorme volume de l'Océan mondial, la quantité globale de chaque élément dissous est vraiment considérable (2 millions de milliards de tonnes de magnésium, 600 000 milliards de tonnes de potassium, 100 000 milliards de tonnes de brome, 7 000 milliards de tonnes de bore, 5 milliards de tonnes de cuivre, 5 milliards de tonnes d'uranium, 3 milliards de tonnes de nickel, 600 millions de tonnes d'argent, 6 millions de tonnes d'or...). Il faudrait ajouter le deuterium ou hydrogène lourd, quasiment inépuisable...). En l'état actuel des techniques, des coûts et des disponibilités en énergie, il n'y a guère cependant que le sel (40 millions de tonnes, soit un peu plus du quart du sel consommé dans le monde) et le magnésium (300 000 tonnes de composés magnésiens, c'est-à-dire 3 à 4 % de la production mondiale) qui sont extraits de l'eau de mer, principalement en Sicile, en Sardaigne et en Grèce. L'extraction du brome « marin » pratiquée par les Américains pendant 45 ans a été abandonnée depuis 1969, mais on commence à s'y livrer en France (à peine 700 tonnes par an, soit 1 % des besoins nationaux) et en Grande-Bretagne (article précité, *Le Monde* du 19 mai 1977).

(227) Sur ce point, chapitre suivant. Un Colloque international, tenu à Marly-le-Roi les 25-26 juin 1977, s'est penché sur le récent projet du C.I.C.E.R.O. visant à l'utilisation des icebergs antarctiques comme réserve d'eau douce au profit de l'Arabie Saoudite qui en manque cruellement (*Le Monde* du 29 juin 1977). Pour l'instant, ce mode inédit d'exploitation des ressources marines ne met pas en cause les droits côtiers d'aucun Etat dans la mesure où le débat actuel sur les mers adjacentes au continent antarctique ne porte essentiellement que sur l'affectation des richesses potentielles de leur sous-sol, les pays du Tiers Monde demandant leur inclusion dans le « patrimoine commun de l'humanité », les puissances dominantes essayant de faire prévaloir leurs droits privatifs sur les fonds marins concernés (Séminaire sur l'Antarctique, tenu à Londres le 25 juillet 1977 sous les auspices de l'organisme indépendant « Earthcan », subventionné par le P.N.U.E. et chargé d'informer les médias sur les problèmes d'environnement : *Le Monde* du 30 juillet 1977). La question du statut des eaux susjacentes ne semble point se poser dans l'immédiat même si l'abondance de stocks de « krill » présente une source de protéines biologiques de plus en plus convoitée.

e) *L'énergie.*

Le Texte unique de négociation prévoit que l'Etat côtier dispose dans la Z.E. d'une juridiction exclusive concernant les activités « tendant à l'exploration et l'exploitation de la zone à des fins économiques, comme la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents » (228). Le remaniement de la définition des prérogatives de l'Etat côtier dans sa Z.E. effectué par le Texte composite de 1977 renforce encore cette disposition : désormais, l'Etat exerce des « droits souverains » au titre des activités productrices d'énergie entreprises dans la Z.E. (229). Il convient, à cet égard, de s'interroger sur les types d'utilisation de l'énergie marine ou éolienne concernés par ce texte. Afin d'éviter les interprétations abusives, il y aurait peut-être lieu de préciser que l'usage traditionnel des vents et des courants pour la navigation demeure libre pour tous les pavillons dans la Z.E. et insusceptible d'être soumis à une quelconque taxation par l'Etat côtier, fondée sur l'exercice des « droits souverains » qui lui sont généreusement octroyés en la matière. Cette précaution prise, le texte apporte une contribution utile au développement des « énergies nouvelles » à l'ordre du jour depuis la crise du pétrole ouverte en 1973 et la mise en lumière des inconvénients de l'atome. De plus, il montre bien que toutes les caractéristiques de la Z.E. en tant qu'espace, peuvent constituer des ressources.

f) *L'espace.*

L'espace marin, indépendamment des ressources qu'il recelle, forme en lui-même une richesse. Au début de la doctrine du P.C., certains auteurs concurent diverses possibilités d'accroissement du territoire terrestre lui-même en utilisant, au-delà des traditionnels 3 milles, des techniques artificielles variées susceptibles de provoquer une poldérisation et un accroissement du territoire côtier (230). Mais c'est surtout par les multiples implantations de structures techniques, industrielles ou militaires, ces dernières en dépit des interdictions internationales, que la disposition d'une vaste emprise côtière peut revêtir un intérêt économique et politique : îles artificielles, superports, usines sur l'eau, bases aéronautiques, câbles et pipe-lines sous-marins, stations météorologiques et, usage précurseur, phares

(228) Article 44 du Texte unique, vol. 5, 1976, p. 173.

(229) Article 56, § I a du Texte composite, doc. précité, p. 47. Disposition correspondante dans le Projet de Convention de 1980.

(230) « Du point de vue du droit international, il n'y a pas d'objection à la création de digues sur le P.C. par l'Etat riverain et à la transformation en polders à l'aide de ce procédé de la totalité du P.C. adjacent. Si, par suite d'un cataclysme affectant le sol maritime ou par suite d'un tremblement de terre, le P.C. venait à émerger, pourrait-il alors appartenir à un autre que l'Etat riverain ? La théorie du P.C. apparaît comme dispensant d'une grande quantité de travaux en matière de construction de digues ou de production de tremblements de terre artificiels, en reconnaissant simplement une fois pour toutes, que l'Etat riverain peut, sans avoir à faire de démarches spéciales, affirmer ses droits sur le P.C. attenants à ses côtes » (Jonkheer P.R. Feith, Rapport à l'International Law Association, 1948, p. 15).

et signalisations, etc. Les progrès de la technologie marine multiplient sous la pression des besoins nationaux les possibilités d'utilisation de l'espace en lui-même. C'est aussi sous ce rapport de l'espace en tant que richesse spécifique que la situation désavantagée des pays sans littoral ou à emprise maritime étroite doit être appréciée. A l'heure où les « zones d'influence » se rétrécissent, où les colonies sont en voie d'extinction, le « besoin d'espace vital » n'est-il point en train de s'assouvir sur les mers ? Si la concurrence y est vive c'est que, contrairement à l'espace extra-atmosphérique, l'espace marin est à la portée de tout Etat, même le plus pauvre, à condition qu'il soit doté d'un littoral.

Conclusion

Cet inventaire n'a pour but que de démontrer le glissement insensible d'une souveraineté sur telle ou telle ressource spécifiée à une souveraineté globale sur l'espace marin, dans toutes ses dimensions, considéré en bloc comme richesse économique. Le passage de cette souveraineté économique multiforme à la souveraineté politique ou territoriale est fonction du développement des besoins de protection éprouvés par la collectivité côtière. Ceux-ci sont autant à la mesure des dangers encourus par l'intérêt national dans les confins maritimes, qu'à celle des avantages croissants qu'il retire ou escompte retirer du milieu marin. L'optique de la nationalisation qui a succédé à celle de la protection débouche sur une protection renforcée.

CHAPITRE 2

LES CAUSES ET CONDITIONS DU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION COTIERE

Les intérêts de protection côtière procèdent des caractères propres au milieu marin, tout à la fois, dangereux et fragile. En effet, le voisinage de la mer comporte pour une collectivité humaine des périls et des risques tout aussi évidents que les multiples avantages et profits qu'elle en retire. En ce sens, les choses allant de pair, si les Etats côtiers sont incontestablement plus favorisés que les pays sans littoral, ils apparaissent aussi relativement plus exposés. L'emprise côtière répond donc, en priorité, à l'impératif de protection du domaine terrestre lui-même des pays côtiers, servant ainsi d' « espace protecteur ». D'autre part, sans pour autant cesser d'être menaçante, la mer, aujourd'hui, constitue surtout un monde menacé. Les ressources qu'elle offre ne sont plus tenues pour inépuisables. Sa capacité d'absorption des déchets ne semble plus illimitée. L'emprise côtière devient alors un moyen de protection du domaine maritime qu'elle transforme en « espace protégé ». Nous étudierons donc d'abord la protection du domaine terrestre (*section 1*), puis la protection du domaine maritime (*section 2*).

Section 1

La protection du domaine terrestre : l' « espace protecteur »

La façade maritime d'un Etat côtier se présente comme une frontière ouverte sur l'inconnu et l'imprévisible. L'emprise revêt une vertu protectrice à un double titre. Par son existence même, elle permet d'éloigner à une certaine distance de la côte les opérations menées par les nationaux (ou les services) des Etats tiers qui pourraient se révéler nuisibles à la sécurité, à l'ordre public ou à la salubrité du territoire : elle joue donc le rôle d'une « zone tampon », d'une aire de neutralisation ou d'étanchéité. Par ailleurs, l'emprise se définit comme le lieu de l'exercice de compétences protectrices par l'Etat côtier. Cette double protection, par l'espace et par l'autorité qui s'y

déploie, s'applique à de multiples objets et prend des formes variées. On peut, en gros, distinguer deux types de protection : la sécurité du territoire étatique (*paragraphe 1*), la protection de l'ordre juridique national (*paragraphe 2*).

§ I. - La sécurité du territoire étatique

De la protection territoriale ou stratégique dépend le maintien du statut politique du pays côtier : unité, intégrité, indépendance. L'emprise maritime nationale réalise, pour l'essentiel, cette protection. « Si l'Etat a le droit d'exister — et ce droit est unanimement reconnu — il a le droit à tous les moyens nécessaires pour conserver et maintenir son existence. Or, l'un des moyens absolument nécessaires à ce but c'est pour les Etats maritimes la possession d'une zone plus ou moins large de la mer qui les entoure. Sans la souveraineté sur cette zone, les droits de conservation et de défense — inhérents à la nature même de l'Etat, de tout Etat — ne se concevraient que difficilement » (1).

On aurait tort d'imaginer que cet impératif de protection territoriale et de sécurité nationale ne joue qu'un rôle secondaire dans le mouvement contemporain d'accroissement des emprises côtières. Ceux des Etats qui portèrent leur M.T. à 200 milles insistent beaucoup sur les dangers que comporte pour leur territoire le voisinage immédiat de la haute mer, zone libre dans laquelle s'affrontent et règnent sans partage les grandes puissances : « En droit international, la définition généralement acceptée de la haute mer a un caractère négatif : elle assimile la haute mer à l'absence de souveraineté. Cependant, d'un point de vue politique, si l'on tient compte de la doctrine du pouvoir maritime, formulée à l'origine par l'amiral Mahan des Etats-Unis et ultérieurement acceptée par toutes les puissances maritimes, la haute mer n'est rien d'autre que la zone dans laquelle ces puissances exercent leur pouvoir maritime avec toutes les conséquences que cela implique pour elles-mêmes, pour les Etats riverains et même pour les pays sans littoral... La principale conséquence de l'exercice du pouvoir maritime en temps de paix est que les Etats riverains se trouvent dans la position de voisins des grandes puissances, avec lesquelles ils ont une frontière correspondant à la limite extérieure de leurs eaux territoriales » que ces dernières entendent restreindre au maximum. Dans ces conditions, « les efforts que

(1) J.M. Yepes, « Les nouvelles tendances du droit international de la mer et le droit international américain », *R.G.D.I.P.*, 1956, p. 12. Paul Fauchille construisait tout le régime de la mer côtière sur l'idée du « droit de conservation » : « La conservation de soi-même constitue un droit fondamental des Etats ; elle est même pour eux un devoir. Un Etat est, dès lors, autorisé à prendre toutes les mesures destinées à assurer son existence, à se défendre contre tous les actes pouvant porter atteinte aux éléments de celle-ci, c'est-à-dire à son territoire, à sa population, à sa richesse matérielle » (*Traité de droit international public*, tome 1, Paris, 1925, p. 147).

déployent les petits et moyens Etats riverains pour élargir leurs eaux territoriales procèdent d'un souci d'assurer une redistribution des pouvoirs et droits de juridiction sur de vastes espaces océaniques, à partir d'une décentralisation fonctionnelle qui est plus conforme aux rapports de force du moment et tient mieux compte des nouvelles méthodes que le progrès technique a mises à la disposition desdits Etats pour la défense de leurs intérêts au-delà de l'ancienne limite des trois milles » (2).

Si cette position témoigne du sentiment, très répandu dans les petits pays, de la fragilité d'une souveraineté nouvelle ou d'une indépendance politique mal assurée (3), elle n'en est pas moins dictée par la constatation de la multiplication et de l'aggravation des risques aujourd'hui encourus par leur territoire et leur population du fait de l'utilisation anarchique des mers et océans. Les libertés, on pourrait presque dire les « licences », de la haute mer sont effectivement en augmentation constante en fonction du progrès des sciences et des techniques maritimes et militaires. Selon le représentant de l'Uruguay au C.F.M., aux quatre libertés traditionnelles énumérées par la Convention sur la haute mer de 1958 (4), s'ajoutent les activités suivantes : « 1) recherche et exploration scientifique ; 2) exploitation des ressources naturelles de la haute mer ; 3) opérations et manœuvres navales ; 4) essais d'armes nucléaires ; 5) essais et utilisation de projectiles et fusées téléguidées ; 6) dépôt et déversement de matières radio-actives et d'autres substances nocives ; 7) creusements de tunnels sous-marins ; 8) mise en place de sous-marins porteurs d'engins nucléaires ; 9) établissement de bases sous-marines permanentes, équipées ou non d'armes nucléaires ; 10) établissement du blocus naval ou de la « quarantaine » en cas de conflit interne ou international ; 11) récupération des astronautes et satellites artificiels ; 12) rassemblement d'informations, au large des côtes, par des navires d'observation électroniques ; 13) utilisation d'émetteurs de radio et de télévision sur des navires ou au fond de la mer, près du littoral mais en dehors des eaux territoriales ; 14) extraction du pétrole, du gaz et des minéraux solides des fonds marins ; 15) récolte de produits alimentaires organiques et non organiques de la mer, indépendamment de la pêche et de la chasse ; 16) contrôle météorologique » (5).

(2) Déclaration de M. Oribe (Uruguay) devant le C.F.M., le 19 août 1971, Comptes rendus (doc A/AC.138/SC.II/SR.16), p. 199-200.

(3) La Conférence d'Alger des pays non alignés, dans sa résolution sur le droit de la mer, « considère que ces nouvelles règles (du futur droit maritime) doivent contribuer de façon effective à éliminer les menaces à la sécurité des Etats et à assurer le respect de leur souveraineté et de leur intégrité territoriale » (Résolution n° 13, 9 septembre 1973, *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, décembre 1973, p. 837).

(4) Article 1 de la Convention sur la haute mer : liberté de la navigation ; liberté de la pêche ; liberté de poser des câbles et des pipes-lines sous-marins ; liberté de survol, ainsi que « les autres libertés reconnues par les principes généraux du droit international ».

(5) Déclaration précitée, p. 197-198.

Cette liste constitue un « amalgame » volontaire d'activités qui affectent directement la sécurité de l'Etat côtier et d'autres qui ne la concernent qu'indirectement ou éventuellement. De plus, certains de ces usages sont déjà prohibés ou réglementés par des conventions internationales ou les législations nationales. Le but recherché est de prouver « qu'un Etat riverain a, sur le plan politique et du point de vue de la sécurité, un intérêt tangible à étendre la totalité de ses droits de souveraineté — et pas seulement un ou plusieurs aspects particuliers de sa juridiction — jusqu'à une bonne distance de son littoral, en élargissant ses eaux territoriales », et que « cette extension de la souveraineté a des effets d'une portée beaucoup plus vaste que si l'établissement de la juridiction sur les zones contiguës de la haute mer répondait uniquement à des objectifs économiques ou conservatoires ou à un souci de prévenir la pollution » (6).

Cette préoccupation d'assurer la sécurité nationale par le contrôle complet des activités menées dans une vaste zone maritime côtière est contestée dans son bien-fondé aussi bien par ceux qui estiment que le maintien de la paix et la sécurité collective des nations dépendent en priorité des procédures internationales (27), que par ceux qui suivent une conception différente de l'indépendance des peuples et qui ne la mesurent pas en fonction de la largeur exprimée en milles nautiques de l'emprise côtière (8). De plus, l'efficacité stratégique de la solution est sujette à caution du fait de la portée désormais planétaire des projectiles porteurs d'armes de destruction massive (9).

Cependant, la pratique des Etats révèle la présence de considérations tenant à la défense et à la sécurité dans les décisions les plus banales intéressant les frontières maritimes de l'Etat. C'est ainsi que des préoccupations de sécurité stratégiques ne furent point étrangères à la décision de la France de porter ses eaux territoriales à 12 milles marins. « Il n'est pas douteux, selon J.P. Quéneudec, que la nouvelle étendue de la mer territoriale facilitera l'adoption de mesures de surveillance, voire même d'interdiction temporaire de la navigation dans les atterrages de Brest, lors de la sortie et de l'entrée

(6) *Ibid.*, p. 198.

(7) La R.S.S. d'Ukraine fit remarquer, à cet égard, que la solution aux problèmes liés à la course aux armements réside essentiellement dans la politique de « désarmement général et complet » proposée par l'U.R.S.S. et non par la multiplication des entraves à la liberté de navigation (Troisième Conférence, session de Caracas, Deuxième Commission, 23 juillet 1974, Doc. off., vol. 2, p. 155-156).

(8) Pour Cuba, « ce qui garantit réellement la souveraineté d'un pays n'est pas le régime de passage inoffensif ou libre (à travers les détroits), mais le fait que ce pays ait un gouvernement ferme, pleinement indépendant, émanant du peuple révolutionnaire et comptant avec la solidarité des pays et forces progressistes » (Deuxième Commission de la Conférence de Caracas, 22 juillet 1974, *ibid.*, p. 141).

(9) Le Cameroun observe qu'« il n'est pas certain que les raisons de sécurité soient aussi convaincantes qu'elles le semblent car, avec le perfectionnement des armes, non seulement la limite de 3 milles est dépassée, mais la limite de 200 milles est aussi insuffisante » (Deuxième Commission, 11 juillet 1974, *ibid.*, p. 114).

des sous-marins de la force stratégique, contraints de naviguer en surface pour franchir le goulet de la rade de Brest » (10). La zone de protection sera, à cet endroit, d'une superficie non négligeable puisque la distance de 12 milles y est calculée à partir d'une ligne de base droite tirée en travers de l'Iroise. Par ailleurs, les objectifs militaires furent rappelés à d'autres titres, puisque les rapports parlementaires sur le projet de loi étendant la M.T. française à 12 milles justifiaient également cette réforme comme permettant « de donner une assise juridique plus satisfaisante aux mesures de sécurité que le gouvernement est conduit à prendre dans le Pacifique à l'occasion de nos expériences nucléaires ». Si cet argument est dépourvu de toute pertinence juridique, il conserve, toutefois, une signification politique précise : l'utilisation de la mer à des fins stratégiques implique nécessairement le contrôle, quelle qu'en soit la forme, de vastes espaces marins (11).

On va démontrer qu'une telle politique maritime dictée par des considérations de défense et de sécurité peut se recommander de précédents intervenus avec le progrès de la navigation et de la guerre maritimes (A) et qu'elle a tendance à s'exprimer à la faveur du développement de l'emprise côtière dans ses diverses concrétisations (Z.C., P.C., Z.E.), à titre secondaire (B), et prend même, dans certaines hypothèses particulières, un caractère primordial (détroits, archipels) (C).

(10) Chronique du droit de la mer : « La loi française du 24 décembre 1971 », *A.F.D.I.*, 1971, p. 759-770.

(11) Du même auteur, voir aussi : « Les positions françaises en matière de droit de la mer », in *New Directions in the Law of the Sea*, Collected Papers, vol. 3, 1973, p. 255-269.

D'autre part, la multiplication des affaires d'espionnage dans les zones maritimes proches des côtes incite les Etats à accroître les moyens de protection à l'égard de certains navires. C'est le cas, notamment, de trop nombreux chalutiers soviétiques munis de dispositifs électroniques d'information qui se livrent habituellement à des activités de renseignement politique, militaire ou économique : protestation du gouvernement britannique du 27 juin 1974 contre les agissements de « bateaux de pêche » soviétiques dont les marins, en uniforme, prirent des photos et firent des relevés près des plates-formes de forage implantées sur le P.C. de la mer du Nord à des fins de recherche pétrolière, à 60 milles au large du Comté de Norfolk ; à la même époque, découverte de l'écoute de toutes les émissions radio de la base aérienne 126 de Solenzara qui sert principalement à l'entraînement au tir réel de certains avions « Mirage » français et belges, à partir de chalutiers russes croisant dans le canal de Corse (*R.G.D.I.P.*, 1975, Ch. Rousseau, p. 506). On retrouve en nombre de semblables « chalutiers-espions » dans les détroits de la Baltique et dans le Cattégat, surtout lorsque les flottes des Etats occidentaux effectuent des manœuvres dans ces parages (*Le Monde* du 3 mars 1976). Le gouvernement norvégien a dû prendre des mesures vigoureuses à leur égard aussi bien qu'à l'encontre des navires de guerre ou des sous-marins en plongée des pays du Pacte de Varsovie qui violent régulièrement sa souveraineté et portent atteinte à sa sécurité (voir chronique Rousseau, *R.G.D.I.P.*, 1976, p. 1206 et 1262). Voir J. Tardy, « La mer et l'espace dans la politique de défense », *Revue de défense nationale*, juin 1973, p. 67 et suiv.

A. — LES PRÉCÉDENTS : ZONES DE NEUTRALITÉ ET DE SÉCURITÉ.

Si les objectifs de protection et de sécurité sont pleinement réalisés dans la M.T. (12), l'étroitesse de celle-ci a poussé les Etats à porter au-delà des traditionnels 3 milles marins les limites des zones dites de « neutralité » destinées à isoler le territoire national des Etats neutres des combats navals que peuvent se livrer en haute mer des Etats belligérants (13). Par ailleurs, la théorie dite de l'« auto-protection » a parfois été invoquée par certains Etats côtiers pour justifier leur intervention en haute mer contre un navire étranger dont la présence ou l'activité constitue, à ses yeux, une menace pour la sécurité de son territoire (14). Ces pratiques, le plus souvent liées aux périodes de guerre, ne sont généralement pas prises en compte lors de la construction des règles du droit maritime en dépit des besoins réels de sécurité qu'elles traduisent et qui représentent un élément d'appréciation non négligeable du comportement des Etats (15).

Les données du problème de la protection des nations neutres en cas de guerre maritime devaient changer de nature avec les innovations introduites par le progrès des techniques en matière de navigation et de balistique. Dès la Conférence de La Haye (1930), on pou-

(12) Pour M.S. McDougal et W.T. Burke, tout dépend du respect des lois de la neutralité en temps de guerre : « Les belligérants doivent s'abstenir de commettre des actes d'hostilité dans la mer territoriale des pays neutres et ne doivent pas tenter d'utiliser ces eaux pour prendre l'avantage sur leurs adversaires. D'autre part, le devoir de neutralité consiste (pour l'Etat côtier) à essayer d'interdire l'utilisation de (sa) mer territoriale par les belligérants. On a pensé que plus la mer territoriale est large, plus il est aisé pour un belligérant « peu scrupuleux » de violer la neutralité d'un non-belligérant, et plus est difficile la tâche du pays neutre d'éviter cette atteinte. On assure, en plus, que le belligérant « scrupuleux » qui s'efforce d'observer les principes de neutralité, serait défavorisé par la restriction qu'il s'impose lui-même de ne pas agir contre son adversaire qui cherche à s'assurer un avantage en utilisant la mer territoriale d'un Etat neutre. Un dernier facteur important réside dans la probabilité, généralement admise, qu'un belligérant serait autorisé à agir contre un navire ennemi à l'intérieur des eaux territoriales d'un pays neutre et à utiliser cette zone à des fins prohibées, dans l'hypothèse où le pays neutre ne voudrait pas ou ne pourrait pas effectivement accomplir ses obligations et prévenir la commission de ces actes » (« The community interest in a narrow territorial sea inclusive versus exclusive competence over the oceans », *Cornell Law Quarterly*, vol. XLV, n° 2, winter 1960, p. 200-201).

(13) Ainsi, la loi française du 18 octobre 1912, instrument d'application de la Convention XIII de La Haye du 18 octobre 1907 sur la neutralité en cas de guerre maritime, fixe à 6 milles marins la limite de la M.T. française pour la neutralité. Mais Frédéric Sudre cite plusieurs instructions ministérielles postérieures faisant état d'une zone de neutralité « dont la limite supérieure reste indéterminée » (*Les solutions françaises en matière de mer territoriale*, Mémoire D.E.S., Montpellier, 1971, p. 52-57).

(14) Cette règle, dite « du Virginius », était admise par certains auteurs anglo-saxons dont Westlake (*International Law*, 2^e éd., vol. 1, p. 171). La doctrine française était beaucoup plus réservée (Gidel, *Le droit international public de la mer*, tome 1, p. 348 à 355). Elle fut écartée dans l'arrêt de la C.I.J. du 10 avril 1949, *Affaire du détroit de Corfou*.

(15) Gidel attribua, en partie, l'échec de la Conférence de La Haye de 1930 à la méconnaissance des besoins de sécurité des Etats neutres en cas de guerre qui eurent pu être satisfaits par un système dualiste des limites de la M.T. (*op. cit.*, tome 3, p. 142-147).

vait prévoir le développement des zones de « neutralité » ou de « sécurité » : le délégué du Portugal affirmait alors que « en temps de guerre, les Etats neutres auront besoin d'une étendue de mer territoriale bien supérieure à trois milles pour défendre leur intégrité et pour accomplir d'une façon parfaite les devoirs de neutralité que leur impose le droit international... Tout le monde est d'accord pour reconnaître que la plus grande vitesse des bateaux et des avions, ainsi que la plus grande portée de l'artillerie moderne, rendent insuffisante l'étendue de trois milles pour mettre le territoire d'un Etat à l'abri des conséquences préjudiciables d'actes pratiqués au-delà de cette limite » (16).

Le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale devait apporter à ces prévisions la sanction des faits. Dès 1939, le Président Roosevelt demandait aux bâtiments de guerre américains de patrouiller jusqu'à 200 milles des côtes des U.S.A. « pour surveiller les activités des navires belligérants ». Le 16 septembre 1939, une déclaration présidentielle soulignait la relation directe établie entre les intérêts de protection nationale et l'ampleur de l'« espace protecteur » à délimiter : « Les eaux territoriales s'étendent jusqu'à la distance exigée par les intérêts des Etats-Unis, ce qui ne signifie pas nécessairement les 200 milles patrouillés par les bâtiments de guerre pour surveiller les activités des navires belligérants ». Cette politique neutraliste active devait être étendue à l'ensemble du continent américain par la Déclaration de Panama du 3 octobre 1939. Le Secrétaire d'Etat américain S. Welles justifiait ainsi l'« interventionisme » côtier en haute mer : « Je crois que le moment est venu où les vingt et une Républiques américaines doivent déclarer nettement à tous les belligérants qu'elles ne peuvent admettre que la sécurité de leurs nationaux ou que leurs droits et intérêts commerciaux légitimes soient menacés par les activités des belligérants à proximité des côtes du Nouveau Monde. Cette affirmation de principe doit être considérée comme constituant une déclaration du droit inaliénable qu'ont les Républiques américaines de se protéger dans la mesure du possible contre les dangers et les répercussions d'une guerre qui a éclaté à

(16) Actes de la Conférence de La Haye, p. 129. La Grande-Bretagne reconnaissait la modification des conditions de la navigation et de la guerre maritimes ainsi que les conséquences dommageables que les Etats côtiers pouvaient en subir, sans pour autant envisager l'extension de l'emprise côtière comme moyen réaliste d'y obvier : « Le Gouvernement de S.M. admet que la vitesse des navires et des avions modernes ainsi que la portée et la puissance immense des engins de guerre modernes peut rendre une zone de trois milles insuffisante en vue de prévenir les conséquences préjudiciables résultant sur le territoire national d'actes accomplis en haute mer ; mais il ne considère pas que ce soit là un argument suffisant pour justifier une transformation de la limite des trois milles. Afin de garantir qu'aucune conséquence préjudiciable ne puisse résulter sur le territoire national d'un acte accompli en pleine mer, il serait nécessaire de fixer une zone d'eaux territoriales si large qu'elle empiéterait dans une mesure considérable sur la haute mer. L'existence d'une zone aussi large serait de nature à provoquer des conflits incessants » (Comité préparatoire à la Conférence de La Haye, point III, bases II, p. 28).

des milliers de kilomètres et à laquelle elles ne participent pas » (17). Ce précédent devait, par la suite, inspirer la politique de certains Etats en matière de détermination et de délimitation des compétences maritimes.

B. — LA Z.C., LE P.C. OU LA Z.E. ET LES BESOINS DE SÉCURITÉ.

a) La Z.C.

Dès l'origine, certains Etats ont utilisé la zone contiguë à leur M.T. pour y exercer les contrôles nécessaires à la garantie de leur sécurité et de leur défense (18). A la Conférence de La Haye (1930), le débat fut largement ouvert sur ce thème et mit en lumière les divergences des pays représentés. Dans son rapport, Schucking estimait que l'Etat côtier pouvait légitimement défendre ses intérêts dans les eaux adjacentes à sa M.T. par des « mesures de sûreté, de police contre la possibilité d'exercices militaires prohibés d'un autre Etat » (19). La base de discussion n° 5 rédigée par le Comité préparatoire, mentionnait parmi les activités menées en haute mer menaçant les intérêts des Etats côtiers, « les atteintes à sa sûreté de la part des navires étrangers » (20). La France, avec le soutien d'autres Etats (Pologne, Norvège, Etats baltes), préconisait une conception préventive de la protection territoriale dans la Z.C. : non seulement l'Etat côtier a le droit de se défendre contre une attaque « effective » dirigée contre lui, mais encore il peut prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir une telle attaque (21). Mais d'autres Etats se sont opposés à la reconnaissance de tels « droits de contrôle en vue d'éviter les atteintes à sa sécurité ». Le rapport François donne les raisons de cette hostilité : « Pour autant qu'il ne s'agirait que d'un droit de légitime défense contre les attaques, la reconnaissance d'un droit spécial serait, de l'avis de ces Etats, superflue puisque ce droit

(17) La Déclaration de Panama du 3 octobre 1939 disposait : « 1° En tant que mesure d'autoprotection du continent, les Républiques américaines, aussi longtemps qu'elles maintiennent leur neutralité sont fondées, comme par droit inhérent, à ce que les eaux adjacentes au continent américain qu'elles considèrent comme d'un intérêt et d'une utilité directe dans leurs relations, demeurent libres de la commission de tout acte d'hostilité par une nation belligérante non américaine, que ces actes d'hostilité soient tentés ou réalisés par voie terrestre, maritime ou aérienne » (citée in *Memorandum du Secrétariat de l'O.N.U.*, doc A/CN.4/32 du 14 juillet 1950, *Annuaire de la C.D.I.*, 1950, vol. 2, p. 81-82). Après la guerre, ces mesures furent étendues au Canada, au Groenland, aux zones Arctiques et Antarctiques par le Traité interaméricain d'assistance réciproque signé à la Conférence de Pétropolis-Rio de Janeiro (5 août-2 septembre 1947), article 4. La zone de « sécurité » établie par ces textes varie selon les lieux de 50 à 300 milles marins.

(18) Un des exemples les plus anciens et les plus illustres est le « St-Helena Hovering Act », 1816, établissant une zone d'interdiction de naviguer sans autorisation des autorités britanniques autour de l'île où Napoléon Bonaparte était détenu. La Grèce, en 1913, l'Italie, en 1912, établirent, aux fins de sécurité, des zones de 10 milles.

(19) Rapport des experts pour la Conférence de La Haye, p. 11.

(20) Voir Gidel, *op. cit.*, tome 3, p. 486.

(21) *Ibid.*, p. 487.

découle déjà des principes généraux du droit international ; si, d'autre part, on envisageait l'attribution d'une compétence plus large en cette matière, on créerait un danger grave pour la liberté de la navigation, sans donner, d'autre part, une garantie efficace à l'Etat riverain » (22).

On perçoit nettement la crainte, notamment dans les réactions de la Grande-Bretagne, de voir légitimer, sous couvert de mesures de sécurité préventive, une sorte de droit d'interférence en haute mer fondée sur la notion controversée d'« autoprotection » (23). Cependant, les besoins de sécurité les plus évidents impliquent davantage la liberté de l'« air contigu » que celle de la « mer contiguë », la rapidité des avions, l'altitude qu'ils peuvent atteindre, les moyens photographiques ou stratégiques dont ils peuvent être équipés faisant planer sur la sécurité de l'Etat côtier des menaces de toute nature bien plus sérieuses (24). Gidel ne doute pas qu'il existe, à ce titre, une véritable compétence côtière d'autoprotection (25).

L'expérience de l'efficacité des techniques militaires et maritimes ayant été réalisée au cours de la Seconde Guerre mondiale, la nature et l'étendue de la Z.C. ne devaient-elles pas être adaptées aux impératifs nouveaux de la sécurité côtière ? Le gouvernement chilien expliquait à la C.D.I., dans un commentaire du premier projet d'articles soumis aux Etats membres de l'O.N.U., que « la zone contiguë devrait être plus vaste, plus étendue, de manière que l'Etat riverain puisse prendre les mesures propres à empêcher sur son territoire ou dans ses eaux territoriales... les atteintes à sa sécurité politique et économique de la part des navires étrangers ». Conformément à sa propre législation, le Chili demandait que la Z.C. ne fut point « inférieure à 100 milles marins mesurés à partir de la côte » (26). La C.D.I. n'a pas fait droit à cette revendication d'une Z.C. adaptée aux besoins de sécurité : « Il lui a paru, d'une part, que le caractère extrêmement vague du terme « sécurité » ouvrirait la voie aux abus ; d'autre part, elle a estimé que l'attribution d'un pareil droit ne serait pas nécessaire. L'exercice de la police douanière et sanitaire suffira dans la plupart des cas à sauvegarder la sécurité de l'Etat. Pour ce qui est des mesures de légitime défense contre une menace imminente et directe à la sécurité de l'Etat, la Commission se réfère aux principes

(22) Rapport François, p. 4, cité par Gidel, *ibid.*, p. 457.

(23) Dans l'*Affaire du détroit de Corfou*, le Royaume-Uni tenta d'utiliser cette notion dans un sens différent en justifiant par l'« autoprotection » les opérations britanniques de déminage entreprises dans le chenal en dépit de son appartenance à la M.T. albanaise. La Cour rejeta l'argument (arrêt du 9 avril 1949, *Rec.*, 1949, p. 33-34).

(24) Dès 1932, des zones interdites au survol ont été définies, au-delà de la limite des 3 milles, sur la frontière maritime française, au large de Cherbourg, Brest, Lorient, Toulon, Bonifacio et Bizerte (voir F. Sudre, *op. cit.*, p. 45).

(25) « ... en l'absence de réglementation expresse à cet égard, l'air surplombant la zone maritime contiguë établie en matière de sécurité doit être tenu comme constituant d'office une zone aérienne contiguë de sécurité. Il appartient à l'Etat riverain d'étendre cette zone aérienne contiguë par des mesures spéciales concernant la navigation aérienne » (*op. cit.*, tome 3, p. 461-462).

(26) Doc. A/CN.4/60 du 19 février 1953, 4^e Rapport François, *Annuaire de la C.D.I.*, vol. 2, p. 35, n° 177.

généraux du droit international et à la Charte des Nations Unies » (27).

Cette argumentation, déjà développée en 1930, par les puissances maritimes et qui est toujours reprise de nos jours par les Grandes ou les « Super-puissances », a prévalu provisoirement dans les solutions partielles et équivoques données aux problèmes de la juridiction côtière à l'issue des travaux de la Conférence de Genève de 1958. Les efforts entrepris par la Pologne, la Corée du Sud et les Philippines pour obtenir la garantie des intérêts de sécurité dans la Z.C. de 12 milles qui fut alors instituée restèrent vains (28).

Au cours des récentes négociations au C.F.M. et à la Troisième Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer, les propositions et les débats portant essentiellement sur l'élargissement de la M.T. à 12 milles et sur la création d'une Z.E. de 200 milles, plusieurs délégations ont demandé la suppression pure et simple de la Z.C. (29). D'autres ont suggéré de maintenir la possibilité d'une Z.C. de 12 milles au bénéfice des Etats qui ne décideraient pas de porter leur M.T. à cette distance (30). Un troisième groupe, enfin, a insisté pour que soit conservée la possibilité aux Etats côtiers qui en éprouvent le besoin d'étendre la Z.C. jusqu'à 18, 24 ou 30 milles nautiques (31). Aucun des projets en discussion ne mentionne la protection des intérêts de sécurité nationale ou de défense au nombre de ceux qui sont susceptibles d'être pris en compte dans une telle zone contiguë (32). Mais l'analyse des déclarations faites par certaines délégations au cours des travaux sur la M.T. et la Z.C. n'en révèle pas moins l'existence d'« arrière-pensées » en la matière. Les représentants du Pakistan, de Bahreïn et du Honduras ont cité expressément la « sécurité nationale » parmi les intérêts qui exigent une protection spéciale

(27) Rapport de la C.D.I. 1956, Doc. off. de l'A.G. de l'O.N.U., 11^e session, suppl. 9 (A/3159), p. 42.

(28) Voir : Doc. off. de la Conférence de Genève de 1958 (A/CONF.13/39, vol. 3, Première Commission, p. 119, notamment). L'amendement de la Pologne fut tout de même adopté par la Première Commission mais échoua en séance plénière non sans obtenir une quarantaine de voix en sa faveur (voir : A. Fattal, *Les Conférences des Nations Unies et la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë*, Beyrouth, 1968, p. 141-142).

(29) Notamment : Kenya, Cameroun, Pérou, Liban, Espagne, Honduras (débat en Deuxième Commission, session de Caracas de la Troisième Conférence, 19 juillet et 7 août 1974, Doc. off., vol. 2, p. 134-136 et 262).

(30) Notamment : Israël (*ibid.*, p. 134) et la R.D.A. (*ibid.*, p. 261) qui présente un projet d'article à cet effet (doc A/CONF.62/C.2/L.27), au nom des pays de l'Est.

(31) L'Inde déposa au C.F.M. le seul projet d'article sur la Z.C. (Rapport du C.F.M., 1973, Doc. off. de la 28^e session de l'A.G., suppl. 21 [A/9021], vol. IV, p. 58). La délégation indienne suggéra à la Conférence d'adopter la limite maximale de 30 milles pour la Z.C. (session de Caracas, *ibid.*, p. 134). L'Indonésie, l'Irak, Bahreïn, l'Egypte, le Koweït firent des propositions similaires (*ibid.*, p. 134-136 et 262-263).

(32) Les deux projets déposés (Bulgarie, R.D.A. et pays de l'Est, doc. A/CONF.62/C.2/L.27, et Arabie Saoudite, Inde et pays arabes, doc. A/CONF.62/C.2/L.78), comme le Texte unique de négociation du Président de la deuxième Commission (art. 32) et le Projet de Convention de 1980 (art. 33) reproduisent pratiquement le texte de l'article 24 de la Convention de Genève de 1958 sur la M.T. et la Z.C. : prévision et répression des contraventions aux « lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration » (voir : 3^e Conf., Doc. off., vol. 3, p. 238 et 276, et vol. 5, p. 171).

de la part du gouvernement côtier au-delà des limites d'une M.T. de 12 milles, en l'occurrence dans la Z.C. (33). D'autre part, ceux des pays qui ont fortement insisté sur l'insuffisance d'une M.T. ou d'une « zone de pleine souveraineté » limitée à 12 milles ne seront-ils point tentés d'utiliser la Z.C. que la future Convention leur concèdera au-delà de cette distance à d'autres fins que celles qui sont actuellement envisagées, notamment des fins politiques ou militaires (34) ?

b) *Le P.C.*

Cette hypothèse apparaît d'autant moins gratuite que le P.C. lui-même sert déjà, en fait sinon en droit, d'« espace protecteur » par rapport au territoire des Etats côtiers dont il constitue le « prolongement naturel » sous la mer (35). La Proclamation du Président Truman sur le P.C. (28 septembre 1945) mentionne, parmi les raisons qui militent en faveur de l'attribution du P.C. à l'Etat côtier adjacent, « le souci de sa protection qui oblige l'Etat côtier à surveiller étroitement les activités poursuivies au large de ses côtes qui sont nécessaires pour l'utilisation des ressources (du plateau) » (36). Les pays d'Amérique latine firent une interprétation extensive de cet impératif de protection. Selon le Chili, les nouvelles perspectives d'exploitation des ressources du P.C. accroissent les besoins et les responsabilités de l'Etat côtier en matière de sécurité et de conservation : « Ces droits fondamentaux comportent la faculté pour un Etat de disposer de son territoire et de l'utiliser par tous les moyens possibles... Un autre aspect du droit de conservation consiste à prendre toutes les mesures indispensables en vue de repousser une agression et de se soustraire à un péril imminent. Le fait pour un pays de déclarer qu'il doit avoir sur le plateau continental des droits de souveraineté, de propriété et de juridiction exclusifs, atténue ce danger et évite une source de conflits entre les nations. En effet, un Etat étranger puissant, désireux d'exploiter réellement ou en apparence les ressources qui se trouvent dans les eaux contiguës à la mer territoriale d'un autre Etat, pourrait édifier des installations et autres ouvrages appropriés qui entraîneraient une perte d'éléments naturels pour l'Etat riverain et pourraient dégénérer en menace positive contre la sécurité et l'intégrité territoriale de cet Etat » (37).

(33) Déclaration de M. Kharas (Pakistan), vol. 2, p. 135, n° 15 ; déclaration de M. Al-Nimer (Bahreïn), *ibid.*, n° 19 ; de M. Herreca Caceres (Honduras), p. 262, n° 41.

(34) A cet égard, la position d'un pays comme la Guinée est éclairante : « Vu les progrès techniques et la course aux armements, on peut aisément comprendre l'état d'insécurité où se trouveraient un Etat côtier en voie de développement dont la souveraineté sur la mer se limiterait à une largeur de 12 milles » (M. Diallo, *ibid.*, p. 129, n° 24). Voir *infra*, § 2.

(35) Cette formule a été mise en valeur par l'arrêt de la C.I.J. du 20 février 1969, *Affaire du P.C. de la mer du Nord*.

(36) *Department of State Bulletin*, vol. 13 (1945), p. 486.

(37) Commentaire du gouvernement chilien sur l'article 2 du « Projet d'articles relatifs au plateau continental et aux sujets voisins » adopté par la C.D.I. lors de sa 3^e session (1951) et communiqué pour avis aux gouvernements (doc. A/CN.4/60 du 19 février 1953, *Annuaire de la C.D.I.*, 1953, vol. 2, p. 12, n° 72).

Il est indéniable que si l'attribution de « droits souverains et exclusifs » sur les ressources du P.C. à l'Etat côtier, a évité à ce dernier le désagrément d'avoir à tolérer l'implantation d'installations scientifiques ou industrielles faciles à utiliser à des fins stratégiques dans le voisinage immédiat de son territoire et appartenant à des Etats étrangers, elle lui offre aussi la possibilité matérielle de développer ses propres moyens de protection et de sécurité. Certes, la Convention de Genève de 1958 sur le P.C. n'autorise la construction et le fonctionnement d'installations et autres dispositifs sur le P.C. qu'en tant qu'ils sont « nécessaires pour l'exploration de celui-ci et l'exploitation de ses ressources naturelles » (art. 5, § 2). La possibilité de les utiliser à une autre fin fut discutée et finalement rejetée à la Conférence de Genève (38). Mais le développement spectaculaire, depuis 1960, des flottes militaires des grandes puissances et, notamment, l'usage des fonds marins, donc des P.C., comme champ de la stratégie nucléaire mondiale bouleversent, une fois de plus, les données du problème (39).

L'équipement du P.C. en systèmes de détection et d'alerte anti-nucléaires, principalement aux U.S.A., est devenu un facteur essentiel

(38) Voir travaux de la Quatrième Commission, volume 6 des Doc. off. de la Conférence.

(39) Un tableau récapitulatif et comparatif paru dans *Le Monde diplomatique* d'août 1974 donne une idée de l'ampleur des forces navales des deux puissances majeures de la planète :

LES FORCES NAVALES AMÉRICAINES ET SOVIÉTIQUES (a)

	Etats-Unis	U.R.S.S.
<i>Sous-marins</i>	115	315
— porteurs de missiles balistiques	41	62
— autres	74	253
<i>Bateaux de combat en surface</i>	174	221
— porte-avions	14	0
— porte-hélicoptères	0	2
— croiseurs	7	29
— destroyers équipés de missiles téléguidés	29	43
— destroyers de type classique	33	39
— frégates/escorteurs	91	108
<i>Petites unités de combat</i>	23	1 200
— patrouilleurs	14	430
— dragueurs de mines	9	260
— autres bâtiments	0	510
<i>Bateaux amphibies</i>	65	100
<i>Bateaux de soutien</i>	135	1 140
<i>Appareils de l'Aéronavale</i> (avions, etc.)	6 250	1 200
<i>Effectifs combattants et autres</i>	562 000	470 000

(a) Source : communiqué de presse du département d'Etat américain à la Marine, 1^{er} janvier 1974.

du point de vue de la défense stratégique du territoire national (40). En dépit des pressions de l'U.R.S.S. pour obtenir l'interdiction de cette pratique, le Traité du 11 février 1971 sur la non-militarisation du fond des mers (41) ne la concerne pas. Cette Convention, en effet, se borne à proscrire l'implantation de toute « arme nucléaire » ou « autre type d'arme de destruction massive », ainsi que toute « construction, installation de lancement ou autre installation expressément conçue pour le stockage, les essais ou l'utilisation de telles armes » (art. 1^{er}). Sans vouloir minimiser l'acquis qui représente cette disposition dont le champ d'application, « *ratione loci* », est considérable (la limite de la zone « dénucléarisée » coïncide avec la limite extérieure de la Z.C. prévue par la Convention de Genève sur la M.T. et la Z.C., soit 12 milles des lignes de base), on observera qu'elle laisse aux grandes puissances tout loisir de poursuivre leur politique stratégique par le truchement des sous-marins à propulsion et armement nucléaires. Seule la disparition de la menace constante, absolue, qu'ils font peser sur la sécurité des Etats dont ils fréquentent secrètement les eaux côtières serait un facteur déterminant de démilitarisation des P.C. Le « compromis » intervenu entre les U.S.A. et l'U.R.S.S. lors de l'élaboration du traité a pour conséquence tacite de « légaliser » aussi bien l'usage des sous-marins nucléaires que l'aménagement des P.C. en « zones de sécurité », pour s'en protéger (42).

(40) Voir R.J. Dupuy, « L'affectation exclusive du lit des mers et des océans à une utilisation pacifique », in *Le fond des mers*, P.U.F., 1971, p. 32 ; également : L.F.E. Goldie, « Submarine zones of special jurisdiction under the high seas ; some military aspects », in *Law of the sea ; the future of the sea's resources*, Proceedings of the Second Annual Conference of the Law of the Sea Institute, University of Rhode Island, Kingston, 1968, p. 100-112 ; E.D. Brown, « International Law and the Military Uses of Hydrospace », in *Pacem in Maribus*, vol. 1, « Quiet enjoyment », University of Malta Press, 1971, p. 40-52 ; L. Henkin, « Old Politics and New Directions », in *New Directions in the Law of the Sea*, vol. 3, 1973, p. 3-11 ; « Politics and the Changing Law of the Sea », in *Political Science Quarterly*, vol. 89, n° 1, march 1974, p. 48-67 ; B.C., « Les vastes possibilités des installations militaires sous-marines », in *Le Monde diplomatique*, septembre 1974, p. 14.

(41) Ce traité fut proposé par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1970 (résolution 2660-XXV). Il fut signé par 67 pays le 11 février 1971 et entra en vigueur en 1973 ; voir texte in *Le fond des mers*, précité, p. 59-64.

(42) Les progrès en matière d'armements stratégiques étant continus, de nouveaux modèles de sous-marins sont actuellement à l'étude. La marine américaine pourrait bientôt se doter de submersibles porteurs de missiles nucléaires à longue portée. Cette technique permettrait d'atteindre des objectifs très éloignés tout en maintenant le « porteur » dans une aire sous protection navale et aérienne à proximité du territoire national du pays concerné. Ainsi, le P.C. et les eaux côtières deviendraient non seulement des zones de protection et de défense, mais encore des bases de lancement et des sites d'attaques nucléaires, au mépris du traité de 1971 (voir « Les armes des années 80 », « L'événement », *Le Monde* du 16 février 1977, p. 12, notamment l'article sur le projet américain « Trident »). La question de savoir si le P.C. en tant qu'espace « protecteur » peut recevoir des installations fixes telles que les systèmes d'écoute et d'enregistrement chargés de repérer les sous-marins adverses a été évoquée lors de la session de Caracas (1974). Elle n'a été résolue que « négativement » dans la proposition faite par un groupe de pays du Tiers Monde ou « non alignés » (Algérie à Yougoslavie) qui interdit à tout Etat de poser de tels mécanismes d'alerte sur le P.C. ou dans la Z.E. d'un autre Etat (doc A/CONF.62/C.2/L.42, vol. 3, p. 255). Comme on va le voir, à propos de la Z.E., les règles très libérales prévues en matière de construction d'installations et de dispositifs divers sur le P.C. sont susceptibles de donner lieu à toutes les interprétations.

c) *La Z.E.*

Les débats qui se sont déroulés à Caracas, en 1974, sur le P.C., la Z.E. et la haute mer, témoignent de la persistance des préoccupations stratégiques sous-jacentes aux intérêts économiques que les pays côtiers prétendent servir en priorité. Certaines délégations, minoritaires, il est vrai, ont la franchise de réclamer expressément les moyens nécessaires pour protéger leur sécurité nationale dans la Z.E. et au-dessus du P.C. et d'éliminer la possibilité pour les Etats tiers de se livrer à des manœuvres militaires ou à toute autre utilisation de caractère stratégique dans les régions maritimes adjacentes au territoire côtier (43). Pour la plupart des autres délégations favorables à l'institution de la Z.E., la question stratégique paraît se profiler derrière les exigences formulées en matière de « pouvoirs résiduels » de l'Etat côtier concernant la lutte anti-pollution, la protection des ressources, les compétences fiscales, administratives, sanitaires, douanières et autres qui appartiennent au régime classique des Z.C. (44). On perçoit à ce niveau la même ambiguïté s'agissant du sens à donner au terme « sécurité ». Les allusions furtives ou appuyées, selon les cas, aux opérations stratégiques des grandes puissances en haute mer ainsi que les efforts déployés par ces dernières pour réduire la notion de Z.E. à celle, beaucoup moins dangereuse, de leur point de vue, de simple zone de pêche réservée ou aménagée, suggèrent clairement quelle interprétation plausible il convient d'affecter à l'expression (45).

(43) Ainsi, pour le Nicaragua : « Le plateau continental fait partie du territoire national... Tout ce qui est essentiel au maintien de l'intégrité territoriale et de la sécurité d'un Etat sur le plan physique et économique et sur celui des institutions doit être placé sous la juridiction et l'autorité dudit Etat... Les événements ont prouvé au cours de l'histoire la valeur stratégique de certaines des caractéristiques du plateau continental du Nicaragua » (M. Zelayaebeda, vol. 2, p. 159, n° 8).

(44) M. Herrera Caceres (Honduras) insiste sur « la protection de la sécurité nationale » et sur les « mesures de sécurité » dans la Z.E. (*ibid.*, p. 190-191, n°s 5-6-7). M. Ranjeva (Madagascar) estime « qu'il est difficile de dissocier les activités économiques des autres activités de l'Etat », dans la Z.E., et que l'Etat côtier « pourrait légitimement prendre les mesures nécessaires pour se protéger » des actes abusifs commis dans sa Z.E. au nom de « la liberté de navigation, de survol et de pose de câbles et de pipes-lines » (p. 194, n°s 55-56). M. Bayonne (Congo) souligne « le lien indissoluble » entre la M.T. et la Z.E. du pays côtier du point de vue de « sa sécurité et la protection de son économie » : « L'Etat côtier a le droit de réglementer et de superviser toutes les activités se déroulant dans la zone économique exclusive, ce droit étant garanti par l'adoption de mesures propres à assurer la sécurité de l'Etat côtier » (p. 196, n°s 84-86). M. Acakpo (Dahomey) : « Les impératifs de la croissance économique et de la sécurité nationale commandent que les Etats côtiers disposent d'une zone économique aussi large que possible » (p. 197, n° 101). D'autres délégations ont mentionné la nécessité de prévoir des pouvoirs « résiduels » pour garantir la sécurité de l'Etat côtier : Pakistan, Albanie, Somalie, Equateur, Guinée, Canada, etc.

(45) Certaines délégations se sont pourtant efforcées de dissiper les équivoques entretenues par certains projets d'articles. M. Arias Schreiber (Pérou) a reproché au document A/CONF.62/L.4 (Canada, Chili et autres) d'omettre à son article 14 (liberté de navigation dans la Z.E.) « un élément essentiel, à savoir que les navires sont tenus de respecter les règles de coexistence pacifique et de bon voisinage en s'abstenant de toute activité militaire, notamment du lancement ou de la réception à bord d'armes et d'explosifs, d'actes de propagande, d'espionnage ou d'entraves aux communications ». D'autre part, il s'interroge sur

Les textes officiels de négociations rédigés ultérieurement par le Président de la Seconde Commission de la Conférence fournissent des indices tout aussi éloquents. D'abord, la Z.E. ne fait pas partie de la « haute mer » dans laquelle les navires de guerre jouissent d'une totale immunité (46). En second lieu, les « libertés » de la haute mer autres que la liberté de pêche et de chasse ne sont transposables dans la Z.E. que dans la mesure de leur compatibilité avec les prérogatives que l'Etat côtier exerce dans cette zone (47). Enfin, les compétences de l'Etat côtier en matière de constructions artificielles ou autres dispositifs dans la Z.E. ou sur le P.C. ne sont plus formellement liées aux nécessités de l'exploration et de l'exploitation des ressources, comme dans la Convention de Genève sur le P.C. (48). Cette évolution toute en nuances est révélatrice de la réalité des sentiments d'insécurité éprouvés par les pays côtiers et de leur désir de protection politique et stratégique irréductible. Mais si les Etats adjacents à de vastes espaces maritimes peuvent se satisfaire du clair-obscur d'une « juridiction rampante » dans ce domaine névralgique de la sécurité nationale, d'autres pays, géographiquement plus exposés, voient leurs intérêts dépendre de garanties plus explicites et plus certaines.

C. — LA PRIORITÉ DES INTÉRÊTS DE SÉCURITÉ CÔTIÈRE DANS LES DÉTROITS ET LES ARCHIPELS.

L'enclavement à l'intérieur des terres et l'isolement en plein océan confèrent respectivement aux détroits et aux archipels un intérêt majeur du point de vue de la navigation internationale. Lieux de passage obligés des principales routes maritimes, ils deviennent, par le fait même, des objectifs stratégiques de premier ordre. Le ressèment de l'espace marin, l'intensité du trafic et le transit des forces

les « autres activités légitimes » des Etats tiers dans la Z.E. (art. 15) et se demande si la finalité « pacifique » des activités entreprises dans la Z.E. interdit à l'Etat côtier « d'utiliser sa propre zone économique pour la défense ou pour des exercices navals » (p. 215-216, nos 87-88-89). M. Marotta Rangel (Brésil) demande l'interdiction dans la Z.E., pour les navires des Etats tiers, « de se livrer à des manœuvres, de lancer des missiles ou de faire décoller des aéronefs » (p. 226, n° 6). L'Albanie, la Chine, la République khmère et le Mali, notamment, réclament la même prohibition des activités stratégiques dans la Z.E.

(46) « On entend par « haute mer » dans la présente Convention toutes les parties de la mer qui n'appartiennent pas à la zone économique exclusive, à la mer territoriale ou aux eaux intérieures d'un Etat, ni aux eaux archipélagiques d'un Etat-archipel » (art. 75 du texte du Président de la Deuxième Commission, doc. A/CONF. 62/W.P. 8/REV. 1/PART II, in vol. V [1976], p. 178). Voir le Projet de Convention de 1980, art. 86.

(47) Article 46 du même texte (p. 173) qui fait référence aux activités « licites » des navires étrangers dans la Z.E., et à l'exercice des droits qui leur sont reconnus en haute mer « dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec le présent chapitre ». Voir aussi article 58 du Projet de Convention de 1980.

(48) Article 44 (*ibid.*) : l'Etat côtier a : « b) Des droits et une juridiction exclusifs en ce qui concerne la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et de dispositifs ». L'article 48 précise le régime juridique de ces installations qui dépend exclusivement de la juridiction côtière. Voir aussi les articles 56 et 60 du Projet de Convention de 1980.

navales de surface ou sous-marines contribuent simultanément à l'amplification des périls encourus par la sécurité du territoire et de la population des Etats riverains des détroits comme des « Etats-archipels ». Leurs revendications réciproques sont déjà anciennes. Mais les impératifs sont aujourd'hui plus pressants tant les progrès des techniques a accru les risques de toute nature et le mouvement général d'extension des emprises côtières a encouragé des exigences plus fermes.

1. Au cours de la période 1950-1960, les revendications des pays riverains des détroits restèrent relativement discrètes, le souci de préserver les fragiles équilibres locaux ayant prédominé sur le désir d'obtenir des garanties supplémentaires sur le plan général (49). Au contraire, la question des détroits servit de moyen de pression aux grandes puissances pour s'opposer à l'extension de la M.T. de 3 à 6 ou 12 milles (50). Il n'en est plus de même aujourd'hui. Les riverains des détroits ont pris conscience des risques énormes que fait courir à leurs territoires respectifs la politique stratégique maritime des grandes puissances (51). Ils se sont aperçus que les intérêts de la

(49) Note verbale du 2 mars 1956 de la mission permanente de la Turquie auprès de l'O.N.U. : « ... bien que les règles actuelles du droit international ... admettent la liberté de passage dans l'intérêt supérieur des relations commerciales et maritimes internationales, il n'est pas de cas où l'on puisse interpréter cette liberté comme permettant de négliger les devoirs qu'a l'Etat riverain envers ses nationaux, notamment au point de vue de la sécurité, de l'ordre public et de la santé. Bien au contraire, chaque fois que l'on a adopté sur ce point des règles écrites, on s'est efforcé de protéger la souveraineté de l'Etat riverain, sa sécurité... tout en sauvegardant les intérêts légitimes du commerce international et de la navigation. Lorsqu'il s'est agi d'appliquer cette règle générale au régime du passage dans tel ou tel détroit, on est parvenu à arrêter une pratique définitive en se fondant, entre autres considérations, sur les caractéristiques propres à chacun des détroits, l'importance du détroit pour la sécurité de l'ensemble du territoire de l'Etat riverain, la proximité des zones de passage par rapport aux côtes, la dimension et l'importance des villes et agglomérations riveraines, les pratiques consacrées par les précédents historiques et les traités internationaux. Dans ces conditions, les autorités turques doutent qu'il soit vraiment utile de chercher à formuler des articles provisoires sur les passage dans les détroits » (doc. A/C.N.4/99, *Annuaire C.D.I.*, vol. 2, p. 89).

(50) Dans une déclaration faite le 20 janvier 1960, M. Dean, président de la délégation américaine aux Conférences de Genève sur le droit de la mer, indiquait à la Commission des Affaires étrangères des U.S.A., qu'une limite de 12 milles pour la M.T. aurait pour conséquence de placer 116 des principaux détroits sous la souveraineté des Etats riverains. Une limite de 6 milles (préconisée par les U.S.A.) ne produirait le même résultat que pour 52 d'entre eux (citation de M.Povetiev (R.S.S. de Biélorussie) à la Commission plénière de la Conférence de 1960, Doc. off., A/CONF.19/8, p. 113). L'U.R.S.S. et les pays de l'Est défendaient alors la limite des 12 milles. Les puissances occidentales soutenaient le point de vue américain.

(51) « Si des sous-marins ont le droit de traverser en plongée les détroits faisant partie de la mer territoriale d'un ou plusieurs Etats, surtout s'il s'agit de sous-marins à propulsion nucléaire ou transportant des armements nucléaires, les Etats côtiers n'auront aucune possibilité de réagir devant une possibilité d'accident. Or un accident du type envisagé pourrait avoir de graves répercussions sur l'utilisation de la voie maritime considérée et sur les intérêts de tous les Etats... Si un aéronef militaire survole à haute altitude les eaux d'un territoire international étroit, il peut facilement faire des observations à des fins militaires sur le territoire et les installations des Etats riverains. Ces derniers ne disposent d'aucun moyen de s'opposer à de telles menaces contre leur sécurité nationale. En outre, leur territoire sera exposé à de graves dangers si un accident survient

navigation maritime ne sont pas tous également « respectables » et qu'il y a une singulière contradiction à vouloir fonder un nouvel ordre maritime sur le principe de l'« utilisation pacifique des mers et des océans » et de revendiquer, comme une concrétisation essentielle de cet ordre, la liberté absolue de transit dans les détroits dans le but évident d'exonérer les flottes militaires du régime protecteur du « droit de passage inoffensif », alors même qu'elles représentent pour les riverains, des « risques véritablement anormaux » (52). Ces dangers potentiels expliquent que les Etats riverains des détroits, loin de se considérer comme des « privilégiés » ou de revendiquer des prérogatives de « seigneurs féodaux », se classent volontiers dans la catégorie des « Etats géographiquement désavantagés » (53) à laquelle ressortissent déjà les « Etats-archipels », pour des raisons similaires.

2. Les exigences particulières des Etats-archipels (54) en matière de protection territoriale et de sécurité nationale tiennent essentiellement à la nécessité de remembrement de l'espace soumis à la souveraineté étatique au moyen d'un système artificiel de délimitation côtière. « Il importe absolument, expliquait le délégué des Philippines à la Conférence de Genève (1958), que tous les Etats riverains soient en mesure de déterminer en toute sécurité leurs limites territoriales terrestres et maritimes. Un Etat qui ne pourrait le faire serait à la merci du jeu des forces internationales. Chaque nation doit avoir le droit de défendre ses possessions. Les Philippines constituent une unité territoriale et les eaux qui s'étendent entre ses îles font partie intégrante de cette unité. Si d'autres Etats avaient la maîtrise de ces étendues de mer, l'unité des Philippines serait détruite et les Philippines perdraient leur indépendance » (55).

On conçoit aisément que le passage et les évolutions des flottes militaires au cœur même du territoire archipelagique posent de redoutables problèmes aux gouvernements de ces pays, totalement démunis de moyens comparables pour sauvegarder leur indépendance ou de quelque dispositif que ce soit pour garantir la sécurité des populations insulaires et des utilisateurs pacifiques des voies de communication internationales qui traversent leurs frontières. Aux prétentions des Etats-Unis concernant « leurs communications maritimes ou leur organisation de défense » qui ne doivent pas dépendre

à un aéronef militaire qui le survole dans ces conditions... » (C.F.M., 30 juillet 1971, M. Ruis Morales, Espagne, Comptes rendus, doc. A/AC.138/SC.II/SR.6, p. 34).

(52) Voir les débats en Deuxième Commission (session de Caracas) sur le régime de passage à adopter pour les navires militaires (vol. 2, p. 137 à 158).

(53) Déclaration de Ruis Morales (Espagne), précitée, p. 34. Egalement, celle de M. Gharbi (Maroc), C.F.M., 9 août 1973, doc. A/AC.138/SC.II/SR.72, Comptes rendus, p. 21.

(54) Sur la notion d'archipel et d'Etat-archipel, voir *supra*, première partie, chapitre 1^{er}, section 2.

(55) Doc. A/CONF.13/40, Deuxième Commission (haute mer, régime général), séance du 7 mars 1958, M. Arreglado, p. 9, n° 19.

« du consentement ou de la compréhension politique d'un autre Etat », Les Etats-archipels objectent que « le problème n'est pas celui des communications avec le reste du monde mais celui des communications intérieures et de la défense nationale » (56).

La première conséquence stratégique du statut d'Etat-archipel consiste dans la prohibition pour les marines étrangères de se livrer à des manœuvres militaires dans les eaux archipélagiques (57). La seconde implique le contrôle, par l'Etat-archipel, du transit des navires et sous-marins de guerre à travers ses eaux (58). Mais, comme pour le passage à travers les détroits, les difficultés de tous ordres que comporte le besoin d'assujétir à des obligations spéciales des unités de surveillance ou de combat qui, par leur nature et leur mission, doivent bénéficier d'une totale autonomie de mouvement, conduisent à remettre en cause la légitimité des utilisations « non pacifiques » des espaces marins par un petit groupe de grandes puissances. Le « passage libre et sans restriction » des navires et sous-marins militaires, loin d'être « essentiel pour le maintien de la paix et de la sécurité mondiales », est, au contraire, « nuisible aux intérêts de la communauté internationale, en particulier dans le contexte de la course aux armements et de l'augmentation des tensions mondiales ». « Dans le cas particulier de l'Indonésie, le passage des navires de guerre et des sous-marins de puissances étrangères, outre qu'il mettrait en danger sa sécurité nationale, serait contraire aux aspirations des nations du Sud-Est asiatique qui souhaitent établir une zone de paix, de liberté et de neutralité » (59). Cependant, l'utilisation stratégique des mers et des océans relève davantage de la force des choses que de l'état de droit. Elle signifie clairement que les souverainetés côtières, même au faite de leur expansion, demeurent relatives dans la mesure où elles s'inscrivent, « *volens nolens* », dans un système de sécurité collective fondé sur la dissuasion stratégique, placé sous la direction des « super-puissances » et dont les servitudes s'imposent invinciblement à tous les pays qui, objectivement, en « bénéficient ».

Quoi qu'il en soit, la notion d'« espace protecteur » trouve, dans le cas des Etats-archipels, un champ d'application particulièrement

(56) Déclaration de M. Mendoza au C.F.M. (Philippines), doc. A/AC.138/SC. II/SR.13, 16 août 1971, p. 145.

(57) « Il serait extrêmement anormal que, parce que les archipels sont considérés comme des Etats côtiers ou des Etats insulaires, les navires de guerre d'autres Etats soient habilités à effectuer des manœuvres au milieu des îles philippines » (M. Mendoza, *ibid.*).

(58) « L'Indonésie, en raison de sa position éminemment stratégique, a pleinement conscience de ce que signifie le passage par ses eaux archipélagiques des navires de guerre et sous-marins étrangers. C'est pourquoi, le gouvernement indonésien désirerait être informé des mouvements de ces navires. Les renseignements qu'il obtiendrait ne seraient pas communiqués aux autres puissances ni à l'« ennemi » des navires de guerre ou sous-marins en question : ils n'auraient pour but que de permettre de prendre les mesures nécessaires de sécurité sur le plan intérieur et le plan régional » (M. Djalal, C.F.M., 9 août 1973, A/AC.138/SC. II/SR.73, Comptes rendus, p. 11).

(59) M. Mochtar (Indonésie), Caracas, 15 juillet 1974, vol. 2, p. 212.

favorable. Si l'intégration des poches de haute mer au territoire national constitue la meilleure garantie de sécurité pour les îles qu'elles séparent, elle a également pour résultat de les transformer, au même titre que le domaine terrestre lui-même, en « espace-support » de la souveraineté nationale de l'Etat-archipel. Cela explique le besoin d'un « espace protecteur » complémentaire, réalisé dans la ceinture de M.T. dont l'Etat-archipel entoure son territoire aussi bien terrestre que maritime, et l'exercice intégral de toutes les compétences reconnues aux autres Etats, continentaux ou insulaires, dans le cadre de l'emprise côtière nationale (60). La dialectique des « espaces protecteurs » et des « espaces protégés » joue donc de manière exceptionnelle au profit des pays concernés.

Deux remarques s'imposent à propos de la pression des intérêts stratégiques dans l'emprise maritime côtière. D'abord, il apparaît nettement que la différence entre les notions de « sécurité nationale » et de « sécurité tout court », pour reprendre l'expression de Gidel, n'est plus faite par les Etats côtiers. A l'heure des armements nucléaires, le danger stratégique prend moins la forme du débarquement ou du bombardement à partir d'unités postées à quelques milles des côtes, que celle de la fréquentation permanente et discrétionnaire des eaux côtières par les forces navales des grandes puissances en manœuvres ou missions « dissuasives ». Outre les risques d'« accidents » toujours possibles, cette présence constitue, en elle-même, une atteinte symbolique ou « psychologique » à la « sécurité politique » du territoire, un défi à son indépendance. Elle est, au niveau des principes, inconciliable avec la souveraineté côtière (61).

En second lieu, les contradictions des besoins stratégiques ont provoqué l'éclatement de la notion-clef de M.T., longuement mise au point entre 1930 et 1958, dans sa spécificité originale de zone de sécurité, de défense et de souveraineté nationale. Les zones de neutralité ou de sécurité, les Z.C., l'utilisation des P.C. et Z.C. à des fins de défense, le statut des eaux archipélagiques, les assouplissements exigés par les puissances maritimes du régime du passage inoffensif sont autant d'indices de son inadaptation aux conditions nouvelles

(60) Les Etats-archipels ont affirmé qu'il n'y avait pas, en l'espèce, d'extension abusive de leurs emprises côtières : « Que l'on mesure une zone de 200 milles à partir des côtes de chaque île ou que l'on utilise les lignes de base de l'archipel, la mer territoriale sera presque la même, la seule différence réelle étant que dans le premier cas la zone économique sera délimitée par des lignes droites et non courbes, plus difficiles à situer exactement sur les cartes. Il en sera autrement seulement si les îles qui forment l'archipel sont éloignées de plus de 200 milles, ce qui n'est pas le cas des Etats-archipels auteurs du document (Fidji, Maurice, Indonésie, Philippines) » (M. Nandan, Fidji, Caracas, 12 août 1974, vol. 2, p. 294, n° 37).

(61) Le problème se pose également de façon très sensible dans certaines mers fermées ou semi-fermées : protestations soviétiques lors de l'entrée en mer Noire de navires de guerre américains ; déclaration d'un membre du Soviet suprême à la suite de manœuvres de la flotte américaine en mer Baltique (« La Baltique doit être fermée aux navires et aux avions militaires des pays non riverains »), voir J.P. Queneudec, *loc. cit.*, A.F.D.I., 1971, p. 756-757. Egalement : W. Goralczyk, « La mer Baltique et les problèmes de coopération des Etats riverains », R.G.D.I.P., 1980, p. 269-283.

de la stratégie maritime. On peut d'autant mieux s'interroger sur son utilité que son insuffisance était déjà patente depuis longtemps dans d'autres domaines et, notamment, dans celui de la protection de l'ordre juridique national de l'Etat côtier.

§ II. - La protection de l'ordre juridique national

L'emprise côtière nationale, en tant que zone de contrôle, de prévention et de répression, joue un rôle indispensable de protection de l'ordre juridique national. En effet, celui-ci serait gravement troublé si les eaux adjacentes pouvaient être facilement utilisées par les particuliers, à quelque nationalité qu'ils appartiennent, comme une sorte de « zone franche » dans laquelle les lois fiscales, douanières, sociales, sanitaires ainsi que les règlements de police ne seraient pas applicables. D'autre part, pour être efficaces, les vérifications, formalités et contrôles divers liés à l'accès ou à la sortie des ports de l'Etat côtier doivent être le plus souvent effectués en mer, avant que les cargaisons et les personnes ne soient débarquées à quai ou que les bateaux n'aient gagné le large et ne soient hors d'atteinte des services côtiers. Il s'agit donc de lutter contre la fraude fiscale, la contrebande sous toutes ses formes, la violation des lois d'immigration, l'inobservation des mesures de santé (vaccinations, protection contre les épidémies, etc.), la pénétration sur le territoire national de personnes indésirables (exilés, expulsés, etc.), de marchandises interdites (alcool, stupéfiants, armes, publications, etc.) ou d'émissions de radio ou de T.V. dites « pirates ».

En principe, le régime juridique de la M.T. suffit pour assurer cette protection multiforme (62). Cependant l'étroitesse traditionnelle de celle-ci (de 3 à 12 milles) l'a progressivement disqualifiée en tant qu'« espace protecteur » puisque les revendications des Etats côtiers, en matière de contrôles frontaliers dans les confins maritimes, ont évolué au rythme des changements techniques intervenus dans la navigation et les autres moyens d'utilisation de l'espace marin. Les efforts persévérants de la communauté internationale pour définir les droits des Etats côtiers dans la Z.C. à la M.T. dont la limite extérieure ne pouvait en aucune manière excéder la distance de 12 milles mesurée à partir de la côte, aboutirent lors de la Conférence de Genève de 1958.

Dans le cadre de cette Z.C. de 12 milles, selon l'article 24 de la Convention du 29 avril sur la M.T. et la Z.C., l'Etat côtier peut effectivement prévenir ou réprimer les contraventions, à commettre ou commises sur son territoire ou dans sa M.T., « à ses lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration ». Cette énumération,

(62) Le « droit de passage inoffensif » dont jouissent les navires étrangers traversant la M.T. permet, en effet, à l'Etat côtier de s'opposer à la présence de ceux d'entre eux qui constituent une menace pour sa sécurité ou son ordre juridique national. Voir *supra*, introduction générale.

aujourd'hui, reprise par la plupart des projets concernant le maintien de la Z.C. (63), est le fruit du travail conjugué de la C.D.I., des gouvernements qui lui transpirent leurs avis et, dans une mesure moindre de la Conférence elle-même.

Dans la ligne de la doctrine de la Z.C. « *stricto sensu* » telle que les travaux de la Conférence de La Haye en dessinèrent le profil en 1930 (64), la C.D.I. élimina la possibilité d'utiliser cette notion pour garantir la sécurité nationale, comme on l'a vu plus haut, ainsi que pour assurer la conservation des ressources halieutiques ou pour exercer les droits exclusifs de pêche (65). A la demande du gouvernement norvégien, elle admit d'inclure dans l'expression « lois de police douanière » non seulement « les lois relatives aux droits perçus à l'importation et l'exportation, mais aussi les autres lois relatives à l'exportation et l'importation de marchandises » (66). Cette interprétation élargit considérablement le champ d'action de l'Etat côtier dans la mesure où il peut utiliser la Z.C. pour contrôler le respect de ses lois, qui, pour des raisons économiques ou d'ordre public, interdisent ou limitent l'introduction de certaines marchandises dans le pays ou leur sortie.

Mais la C.D.I. commit une maladresse en assimilant, dans le même mouvement, aux « lois de police douanière », « celles concernant l'immigration et l'émigration », comme le gouvernement des Pays-Bas le lui suggéra (67). Le Royaume-Uni, toujours à l'affût d'une occasion de réduire les prérogatives côtières au nom du respect dû aux grands principes du droit des gens, n'omit point de signaler le danger consistant à utiliser cette disposition pour « empêcher des réfugiés politiques de quitter un pays » (68). Sir Gerald Fitzmaurice obtint de la majorité de la C.D.I. le retrait des mots « émigration » et « immigration », alors même que le rapporteur spécial, le professeur François, insistait pour conserver la référence à l'« immigration » qui englobe la police générale des étrangers et, à ce titre, exige une protection adéquate aux frontières de l'Etat (69). La méconnaiss-

(63) Voir les textes précités : A/CONF.62/C.2/L.27 (Bulgarie et autres), A/CONF.62/C.2/L.78 (Arabie Saoudite et autres) et le Texte unique de négociation révisé (vol. 5 des Doc. off. de la 3^e Conf., p. 171). *Ibid.*, article 33 du Projet de Convention de 1980.

(64) Voir Gidel, tome 3, p. 361-378, notamment.

(65) Voir *infra*, section 2.

(66) Quatrième Rapport de J.P.A. François sur le P.C. et les sujets voisins, 19 février 1953, doc. A/C.N.4/60, *Annuaire C.D.I.*, 1953, vol. 2, p. 35, n° 181 et p. 50.

(67) Même Rapport de 1953, précité, p. 35, n° 180 et p. 50.

(68) Rapport François sur la haute mer et la mer territoriale du 27 janvier 1956, doc. A/C.N.4/97, *Annuaire C.D.I.*, 1956, vol. 2, p. 83.

(69) Le Rapport final de 1956 contient à ce propos un commentaire qui, dans l'intention toute diplomatique de ne pas heurter la susceptibilité des Etats et de concilier artificiellement les points de vue opposés, ne recouvre aucune réalité concrète : « La majorité..., revenant sur cette décision (de 1953), a été d'avis que les intérêts de l'Etat riverain n'exigent pas l'extension du droit de contrôle sur l'immigration et l'émigration. Elle est d'avis que ce contrôle devrait et pourrait avoir lieu sur le territoire de l'Etat et qu'il n'y a pas lieu, à cet effet, de reconnaître à l'Etat riverain des droits spéciaux dans la zone contiguë » (document précité, p. 43, n° 7).

sance de cet intérêt majeur entraîna le rétablissement de la mention des lois d' « immigration » par la Conférence de Genève sans aucune difficulté (70).

Bien que peu d'Etats aient émis de prétentions particulières à leur sujet, la C.D.I. accepta volontiers de garantir l'application des lois sanitaires par des contrôles exercés dans la Z.C. et la Conférence la suivit sans discussions (71). Pourtant, l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.), fit les plus expresses réserves quant à cette disposition du projet. En effet, le Règlement sanitaire international de 1955 et 1956 prévoit « la plus grande protection possible contre la propagation des maladies de pays à pays tout en gênant le moins possible le trafic mondial ». Son article 32 précise, en conséquence, qu' « aucune mesure sanitaire n'est imposée par un Etat aux navires qui traversent ses eaux territoriales sans faire escale dans un port ou sur une côte ». Donc, pour l'O.M.S., « l'article 66 du projet relatif au droit de la mer ne confère pas aux Etats le droit d'étendre les mesures sanitaires actuellement autorisées, notamment en ce qui concerne le trafic en transit ». Quant au trafic en direction de l'Etat côtier, l'O.M.S. ajoute : « Comme l'inspection médicale des navires et toute mesure sanitaire corollaire telle que la désinfection et la dératization ne peuvent être réalisées d'une manière efficace que dans les ports équipés à cet effet..., il faudrait examiner de très près la nécessité réelle des dispositions spéciales envisagées à l'article 66 en ce qui concerne les mesures sanitaires » (72).

Cependant, la physionomie de cette Z.C. « classique » ne correspond plus exactement à la réalité d'aujourd'hui. Pas plus qu'en matière de sécurité nationale, la généralisation de la distance de 12 milles comme largeur de la M.T. des Etats n'a pas fait disparaître les intérêts de protection côtière au-delà de cette limite. Plusieurs facteurs expliquent la volonté des Etats de maintenir ou d'élargir leurs droits de contrôle complémentaires en dehors de leur M.T. de 12 milles.

1. Le premier facteur d'explication réside dans la nature des intérêts en cause. La lutte contre la fraude, la contrebande et autres infractions semblables implique des mesures adaptées aux fins poursuivies et aux moyens utilisés par les délinquants. La pratique américaine est révélatrice à cet égard. Les « *liquor treaties* » passés par le gouvernement américain avec les principaux Etats maritimes (73)

(70) La proposition de Ceylan (A/CONF.13/C.1/L.55) fut adoptée à cet effet par 39 voix contre 15 et 20 abstentions en Première Commission (Doc. off., 1958, vol. 3, p. 201, n° 21).

(71) Rapport final de 1956 de la C.D.I., précité, p. 43 ; Conf. 1958, vol. 2, p. 47.

(72) Observations de l'O.M.S. sur le Projet final de la C.D.I., Conf. 1958, vol. 1, p. 340 et suiv., doc. A/CONF.13/36.

(73) Seize « *liquor treaties* » furent signés en tout entre 1924 et 1930 avec les pays suivants : Grande-Bretagne, Allemagne, Pays-Bas, Cuba, Panama, Italie, Suède, Norvège, Danemark, Espagne, France, Belgique, Grèce, Japon, Chili et Pologne. Conçus dans la même optique, ils n'en recellent pas moins des différences notables (voir Gidel, *op. cit.*, tome 3, p. 428-432).

pour lui permettre de prévenir et de réprimer les infractions au régime de la prohibition des alcools commises dans les eaux côtières ou à partir de celles-ci (74), ne fixaient pas de limite spatiale précise à l'action des services côtiers mais permettaient de contrôler les navires en situation litigieuse jusqu'à la distance que ces navires peuvent parcourir en une heure de navigation : système du « rayon horaire » ou « *one hour steaming radius* » (75). La même préoccupation de l'adéquation des moyens de surveillance et de sanctions aux caractères des activités frauduleuses menées en haute mer fut traduite dans l'« *Anti-smuggling Act* » de 1935 qui dotait les U.S.A. d'une législation douanière extrêmement perfectionnée ainsi décrite par le Mémoire du Secrétariat de l'O.N.U. de 1950 sur le droit de la mer :

« L'*Anti-smuggling Act* » du 5 août 1935, autorisant le Président américain, sous certaines conditions, à délimiter des zones de haute mer au-delà de 12 milles du rivage et y permettant l'action contre la contrebande, constitue une projection hardie de compétences étatiques de la part d'un Etat riverain sur la haute mer pour la défense de ses intérêts fiscaux et douaniers. La « *Customs enforcement area* » reçoit une étendue variable suivant les lieux et suivant les temps ; elle est fixée par le Président sur la base des indications qui lui sont données par les douanes ; elle peut s'étendre, en direction de la mer, à 50 milles des 12 milles de la côte et, dans les directions latérales, à 100 milles de chaque côté, donc à 200 milles en tout du foyer de l'activité délictueuse signalée ». De plus, pour les navires battant pavillon d'un Etat signataire d'un « *liquor treaty* » avec les U.S.A., « la zone de surveillance comprend, à compter de la limite extérieure des eaux douanières de 12 milles, non seulement les 50 milles de la loi, mais encore la distance susceptible d'être franchie en une heure par le navire : comme il s'agit de bâtiments par définition très rapides, puisque le succès de leurs opérations dépend en partie de leur aptitude à surclasser en vitesse les unités de surveillance, la zone d'action peut atteindre vers le large une distance de

(74) Décidé par le 18^e amendement, le régime de la prohibition des spiritueux fut mis en application par le « *National Prohibition Act* » (28 octobre 1919) et étendu par l'« *Act* » supplémentaire du 23 novembre 1921 « non seulement aux Etats-Unis, mais à tout le territoire soumis à leur juridiction ». Ce régime qui dura jusqu'en décembre 1933 provoqua la prolifération de la contrebande côtière qui eût des conséquences indirectes sur la sécurité de la navigation : embarcations ancrées sans feux aux abords des côtes, actes de piraterie commis par certains équipages peu recommandables attirés par cette zone de trafic (*Times* du 17 janvier 1923, cité par Gidel, *op. cit.*, tome 3, p. 409).

(75) Gidel estime que le régime du rayon horaire prévu par le traité se combine avec la zone de 12 milles créée par le « *Tariff Act* » du 21 septembre 1922 dans le sens d'un accroissement des pouvoirs de l'Etat côtier : le navire lent qui, après une heure de navigation se trouverait encore dans la zone comprise entre 3 et 12 milles tomberait sous le coup de la législation américaine alors que les dispositions du « *liquor treaty* » ne lui seraient plus applicables. La Cour suprême des U.S.A. a tranché en sens inverse faisant prévaloir le traité sur la législation nationale (*Affaire du « Mazel Tov »*, 23 janvier 1933). Voir Gidel, tome 3 précité, p. 433-436.

l'ordre de 80 à 90 milles (150 à 167 kilomètres environ) ». Elle est, toutefois, moins étendue pour les navires battant pavillon d'Etats non liés aux U.S.A. par des « *liquor treaties* » : à leur égard, la zone de surveillance mesure « 50 + 12 milles soit 62 milles (environ 115 kilomètres) ». Enfin, autre indice de la souplesse et de l'efficacité de ce système, le Président des U.S.A. n'exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus « qu'en cas de besoin » : les zones de protection ne sont donc pas permanentes. La juridiction dont il s'agit est plus personnelle que territoriale puisque « les pouvoirs revendiqués ne le sont qu'à l'égard de navires suspects, d'un type assez étroitement défini par les conditions mêmes de leur navigation coupable, ce qui laisse indemnes de la soumission à ces compétences les usagers de la haute mer naviguant « *bona fide* ». Ces compétences sont ainsi revendiquées à l'encontre de délinquants spécialement visés et non pas sur une certaine portion d'espace » (76).

Quelles que soient les précautions de langage du commentateur, l'« *Anti-smuggling Act* » de 1935 réalise une emprise considérable sur la haute mer adjacente à la M.T. de l'Etat côtier dans le but de surveiller et de réprimer les activités contraires aux intérêts de l'ordre juridique national. En tout état de cause, il s'agit là d'une dérogation grave au principe de la liberté de la haute mer, dérogation qui ne peut même pas se réclamer de la tradition des « *hovering acts* » britanniques ou américains du début du XIX^e ou de la fin du XVIII^e siècle (77). Ce lointain précédent, renié par l'Etat qui en fut l'initiateur (78), inspira certaines législations nationales (79) et les travaux de codification de 1930 (Conférence de La Haye), ceux de la C.D.I. et de la Conférence de Genève (1958). Toutefois, la fixation d'une limite de 12 milles à la Z.C. est davantage l'expression d'un compromis politique que la solution la plus adéquate aux problèmes des Etats côtiers. La C.D.I. reconnaissait elle-même qu'« il est, cependant possible qu'en égard au développement de la technique qui a augmenté la vitesse des navires, ce chiffre soit insuffisant » (80). En réalité, toute distance chiffrée est arbitraire en la matière. Comme l'indiquait alors le gouvernement chilien : « La limite adoptée par

(76) Memorandum du Secrétariat de l'O.N.U. (14 juillet 1950), précité, p. 79-80, nos 90 à 92. Ce document indique que le Président des U.S.A. a utilisé les pouvoirs qu'il tient de l'« *Anti-smuggling Act* » « à cinq reprises entre le 7 août 1935 et le 27 décembre 1935 » (*ibid.*, n° 93).

(77) D'après Gidel, ces « lois de louvoiment » sont « des mesures dirigées contre les navires suspects qui, au lieu de faire route normalement d'un point à un autre, venaient louvoyer ou mettre en panne, rôder ou ancrer au voisinage des côtes où ils se proposaient d'introduire en fraude des marchandises ; le louvoiment ou l'ancrage leur permettait de choisir le moment favorable à cet effet » (tome 3, précité, p. 381).

(78) Le « *Customs Consolidation Act* » britannique du 24 juillet 1876 abolit les « *Hovering Acts* » pris antérieurement.

(79) Notamment le « *Tariff Act* du 21 septembre 1922 qui remplace d'actualité les anciens « *hovering acts* » américains.

(80) Commentaire du projet d'articles révisé de 1953 après examen des observations gouvernementales (doc. A/C.N.4/60, 4^e Rapport François, *Annuaire C.D.I.*, vol. 2, 1953, p. 50).

la Commission de juristes semble être en contradiction avec les nouvelles tendances du droit international, selon lesquelles il convient de n'assigner à cette zone aucune limite précise et définie et de tenir compte des pouvoirs que l'Etat riverain doit exercer en haute mer » (81). Mais l'adoption d'une telle limite avait pour objet de dissuader les Etats côtiers d'étendre, sous la pression des besoins de protection, notamment, leurs M.T. au-delà de 3 ou 6 milles : « A la Conférence de codification de 1930, écrit en 1956, le rapporteur spécial de la C.D.I., J.P.A. François, il ne s'agissait pas d'attribuer aux Etats une zone contiguë à leurs mers territoriales, indépendamment de la largeur qu'ils aient adoptée pour ces mers. L'idée qui se trouvait à la base de l'institution des zones contiguës était que, dans les circonstances actuelles, notamment eu égard à la vitesse des navires, une bande de mer de 3, 4, 6 ou même 8 milles n'était plus suffisante pour permettre aux Etats d'y exercer certains pouvoirs, nécessaires à la protection de leurs intérêts. On était d'accord qu'à cette fin une zone de mer s'étendant jusqu'à 12 milles de la côte leur était nécessaire. Ces douze milles étaient un maximum quelle que fût la largeur de la mer territoriale... L'Etat qui réclame une mer territoriale de 12 milles n'a, de l'avis de la Commission, aucun droit à réclamer une zone contiguë supplémentaire car il peut exercer dans cette mer territoriale tous les droits que la Commission a voulu octroyer aux Etats dans la zone contiguë » (82).

De multiples questions se posent à propos de ce texte. Dans quelle mesure était-il légitime d'aborder les problèmes de protection côtière, en 1956-1958, en fonction des données techniques de 1930, elles-mêmes déjà sous-estimées à la Conférence de La Haye ? La limitation arbitraire des droits de contrôle frontaliers à 12 milles, loin d'enrayer la tendance à l'élargissement de la M.T., n'a-t-elle pas au contraire facilité cette extension par la consécration d'une limite « maximale » des eaux côtières ? La définition d'une Z.C. non délimitée précisément n'aurait-elle pas évité une telle anticipation ? De toute manière, les débats actuels prouvent que les intérêts de protection côtière débordent largement le seuil des 12 milles et que, contrairement aux prévisions de la C.D.I., la seule extension de la M.T. à 12 milles ne suffit pas, ou en tout cas ne suffit plus vingt ans après, à les garantir. Comme en matière de sécurité nationale, l'occultation délibérée des besoins d'un Etat moderne, tels que la législation américaine les avait mis en évidence, avec l'« *Anti-smuggling Act* » de 1935, cette fois, conduisit à l'adoption de règles internationales de circonstances, sans la moindre prospective, alors même que les infractions aux lois douanières, fiscales, sanitaires ou d'immigration

(81) Réponse à la C.D.I., *ibid.*, p. 35, n° 177.

(82) Rapport du 27 janvier 1956, doc. A/C.N.4/97, *Annuaire de la C.D.I.* de 1956, vol. 2, p. 5, n° 28.

(83) évoluent en fonction des moyens techniques de plus en plus perfectionnés dont les fraudeurs se dotent, comme les autres utilisateurs de la mer, et souvent même les premiers. La protection côtière exige que les services de l'Etat disposent de moyens comparables et que les règles maritimes prises en faveur des usagers « *bona fide* » ne servent pas de couverture commode à des actes délictueux commis au détriment des collectivités côtières (84).

2. Un second facteur d'explication de la survivance d'intérêts de protection de l'ordre juridique national au-delà des 12 milles tient aux possibilités de contrôle que confère désormais à l'Etat côtier la création d'une Z.E. de 200 milles dans le prolongement de sa mer territoriale. Les débats de Caracas ont révélé l'intention de nombreux pays d'utiliser la Z.E. aux fins qu'ils se proposaient d'atteindre jusqu'ici dans la Z.C. (85). Le professeur Caflisch, au nom de la Suisse,

(83) La rapidité des navires exige souvent l'intervention des unités de la Marine nationale pour arraisonner ceux d'entre eux qui se livrent à la contrebande dans les zones côtières : interception du cargo panaméen *Dani* à 60 milles d'Ouessant après une poursuite de 15 heures, le 12 août 1974, par l'escorteur *Kersaint* et le dragueur *Cantho* de la base de Brest (le contrôle révéla une cargaison de 68 tonnes de cigarettes et 50 caisses de whisky : valeur 1 milliard 200 millions d'anciens francs ; *R.G.D.I.P.*, 1975, Chronique Rousseau, p. 496 ; sur des cas similaires : même revue : 1970, p. 1089 ; 1976, p. 272). La répression des radios-pirates, diffusant leur émissions clandestines à partir de navires ancrés hors de la M.T. pose des problèmes analogues : les autorités britanniques n'ont pu sanctionner les responsables du poste clandestin « Radio-Caroline » installé à bord du navire *Mi Amigo*, mouillé à une vingtaine de milles au large de Clacton, qu'à la faveur d'une tempête qui, le 8 novembre 1975, obligea ce navire à chercher refuge à l'intérieur de la M.T. du Royaume-Uni, circonstance fortuite qui permit d'interrompre des émissions diffusées illégalement depuis plusieurs années (Ch. Rousseau, *R.G.D.I.P.*, 1976, p. 937).

(84) Le « droit de poursuite en haute mer » permet généralement à l'Etat côtier d'intervenir au-delà des limites de sa juridiction nationale pour sanctionner les violations de sa législation commises par les navires battant pavillon étranger à l'intérieur de l'emprise côtière. La Convention de 1958 sur la haute mer prévoit que cette poursuite doit commencer « lorsque le navire étranger ou une de ses embarcations se trouve dans les eaux intérieures, dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë de l'Etat poursuivant et ne peut être continuée au-delà des limites de la mer territoriale ou de la zone contiguë, qu'à la condition de ne pas avoir été interrompue ». La poursuite cesse dès que le navire poursuivi « entre dans la mer territoriale du pays auquel il appartient ou dans celle d'une tierce puissance » (art. 23, § 1 et 2). Le Texte unique de négociation étend le droit de poursuite « *mutatis mutandis* » aux infractions commises « dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental, y compris dans les zones de sécurité entourant les installations situées sur le plateau continental » à l'encontre des lois applicables à ces zones de l'emprise côtière (vol. 5, 1976, p. 181). Sur le régime du droit de poursuite, voir notamment, O. de Ferron, *op. cit.*, tome 1, p. 110-116. L'article 111 du Projet de Convention de 1980 fournit un exposé complet du mécanisme du droit de poursuite en haute mer exercé depuis la M.T., la Z.C., la Z.E. ou les zones de sécurité entourant les îles artificielles et autres installations implantées sur le P.C.

(85) Pour le représentant du Honduras, si la Z.E. fait disparaître la Z.C., « on ne saurait en aucun cas en conclure à la disparition de certaines compétences traditionnelles en ce qui la concerne qui sont complémentaires de la compétence des Etats dans la zone économique. La zone économique et la zone contiguë coïncident en ce sens qu'elles sont soumises à la compétence fonctionnelle de l'Etat côtier ». Outre ses droits sur les ressources, l'Etat côtier dispose dans sa Z.E. d'« une compétence législative et judiciaire afin de prévenir toute atteinte à ses droits », sauf peut-être « en matière de santé » (M. Herrera Cáceres, Doc. off., vol. 2, p. 190, n° 5 à 7). Au cours de la discussion, plusieurs délégations ont intégré ainsi les compétences douanières, fiscales et autres dans les « pou-

a contesté cette assimilation : après avoir noté que ces deux institutions répondent à des préoccupations différentes, il fit valoir que « la compétence de l'Etat côtier ne s'étend pas aux infractions commises ou à commettre dans la zone contiguë, et l'application des règlements eux-mêmes à la zone contiguë est exclue ». En revanche, dans la Z.E., l'Etat exerce « des compétences, notamment législatives, en matière de ressources naturelles et de préservation du milieu marin ». Autrement dit, le risque de confondre les deux types de compétences, celles qui résultent du régime de la Z.C. et qui concernent des infractions commises sur le territoire ou dans la M.T., et celles qui sont attribuées au titre de la Z.E. et qui affectent les activités délictueuses menées dans la zone elle-même, paraît inévitable. Par le fait même, « l'extension par l'Etat côtier de ses règlements douaniers, fiscaux, sanitaires et d'immigration à la zone économique permettrait à cet Etat d'appliquer lesdits règlements aux navires et aéronefs en transit dans la zone ». En conséquence, « le régime de la zone économique se rapprocherait ainsi sensiblement de celui qui régit la mer territoriale, et les libertés de la navigation et du survol, théoriquement garanties, perdraient une grande partie de leur portée pratique » (86).

Cependant, il est clair que dans la conception des promoteurs de la Z.E., l'Etat côtier dispose de tous les droits nécessaires à la garantie de ses intérêts économiques dans cette zone. Ce principe implique que toute discussion en matière de « pouvoirs résiduels » dans la Z.E. soit tranchée à son profit, dès qu'il apparaît que la solution inverse pourrait mettre en cause la juridiction exclusive qui lui est reconnue sur les ressources de la zone. Selon M. Njenga (Kenya), « la zone économique exclusive est une zone nationale de souveraineté à des fins économiques, dans laquelle l'Etat côtier jouit non seulement de la souveraineté sur les ressources, mais exerce aussi une juridiction exclusive en vue de leur protection. C'est pourquoi, il n'y a pas lieu d'énumérer les droits et devoirs de l'Etat côtier dans cette zone nationale ». Le délégué du Kenya reproche à certains pays leur interprétation étroite de la Z.E. qu'ils prétendent accepter « tout en cherchant à nier une vérité évidente, à savoir que toutes les activités entreprises dans cette zone auront des répercussions directes sur les intérêts économiques des Etats côtiers situés dans la région ». On doit donc logiquement refuser aux Etats tiers l'octroi, dans la Z.E., de « droits vagues et mal définis qui seraient exercés sans le consentement de l'Etat côtier ». Dans l'hypothèse où l'accord ne se ferait pas sur cette conception d'une Z.E. de pleine compétence, il ne resterait plus aux Etats côtiers « d'autres recours que de revendiquer une mer territoriale d'une largeur de 200 milles marins pour

voirs résiduels » exercés par l'Etat dans sa Z.E. en plus de ses droits exclusifs sur les ressources : Nigeria, Haute-Volta, Madagascar, Congo, Mauritanie, Pakistan, Brésil, Canada, notamment (*ibid.*, p. 190-251, *passim*).

(86) Vol. 2, p. 200, nos 136 à 138. Les délégations d'Israël, de la France et de l'Italie firent de semblables objections (p. 199, 206 et 218).

affirmer les droits qu'ils entendent à juste titre exercer sur leurs ressources » (87).

Il semble bien que la vocation « économique » de la zone de 200 milles tende à déborder la seule utilisation et protection des ressources pour englober l'ensemble des « intérêts économiques » des Etats côtiers. Cette conception extensive facilite l'intégration au régime de la Z.E. des compétences en matière d'infractions « aux lois douanières, fiscales, sanitaires et d'immigration » qui ont toutes, au moins indirectement, des implications économiques. De toute manière, si l'on devait retenir comme critère unique la relation existant ou non entre l'activité jugée répréhensible et la protection des ressources, son application relèverait par principe de la compétence exclusive de l'Etat côtier. Si la juridiction sur les ressources exige la vérification permanente des activités des navires dont la présence dans la Z.E. paraît « suspecte », les contrôles opérés à cette occasion, lorsqu'ils mettront en évidence des infractions aux législations douanières et autres, ou des tentatives d'infractions, ne pourront pas ne pas être assortis de sanctions (amendes, saisies des marchandises litigieuses ou de matériels utilisés en contravention aux lois côtières, etc.). En résumé, c'est la possibilité donnée à l'Etat côtier de contrôler l'activité des navires étrangers entre 12 et 200 milles au titre de la protection des ressources de cette zone qui lui permet, en fait sinon en droit, de prévenir ou de réprimer les infractions, commises ou à commettre, à sa législation nationale douanière, fiscale, sanitaire, d'immigration ou de sécurité. La Z.E. offre donc une aire de protection plénière des intérêts côtiers. La protection des ressources exigera une intervention plus systématique des services côtiers dans la zone. On voit mal comment on pourrait empêcher l'autorité nationale de prendre les mesures nécessaires à l'élimination des activités mettant en cause tel ou tel aspect de son ordre juridique qui lui seraient révélées à cette occasion. La protection côtière ne se divise pas. Il est évident que l'intensité des contrôles dépendra de la nature des navires, de leur activité, de leur destination, de leur position par rapport à la côte. Les bateaux qui se livrent à la pêche ou au cabotage, ou qui sont équipés à ces fins, seront plus étroitement surveillés que les autres. Les navires à l'ancrage ou en relâche devront justifier leur présence dans la Z.E. Les navires à destination des ports ou de la M.T. des Etats côtiers n'auront à subir que les contrôles habituels dans ce cas, même s'ils interviennent avant l'entrée dans la zone des 12 milles. Les navires en transit continu dans la Z.E. ne devraient pas, en principe, être inquiétés.

3. Le dernier facteur d'explication du maintien du régime de protection de la Z.E. au-delà de la M.T. de 12 milles est spécifique aux régions dans lesquelles la navigation internationale est particulièrement intense, notamment à l'entrée des grandes voies de com-

munications : canaux ou détroits. Ainsi, la Turquie revendiquait-elle, en 1949, une zone douanière variant de 30 à 60 kilomètres sur le pourtour de ses côtes bordant des zones de trafic maritime très imbriquées dans son territoire national (88). Le gouvernement égyptien fit valoir des besoins analogues liés à la réouverture du canal de Suez au passage international (89). Les Etats arabes du golfe Persique ont justifié le maintien d'une Z.C. au-delà de la M.T. des 12 milles pour des raisons plus générales : « La zone contiguë, selon le délégué de Bahreïn, est très importante pour les Etats côtiers, notamment dans les régions où il y a de grandes différences dans le prix des marchandises et des matières de valeur, ou dans celles où la main-d'œuvre étrangère est attirée par de meilleures rémunérations ou de meilleures conditions de travail. Beaucoup d'Etats en voie de développement ne possèdent pas l'équipement technique moderne ni les flottes côtières importantes nécessaires pour protéger la totalité de leur ceinture territoriale des contrebandiers et de ceux qui s'infiltrèrent chez eux, ni pour arrêter les navires suspects avant qu'ils ne pénètrent dans leur zone territoriale » (90). Il est de fait que ces pays sont aujourd'hui confrontés aux problèmes d'un trafic maritime considérablement développé (exportations d'hydrocarbures massives et importations tout aussi importantes de biens de consommations et d'équipement, immigration plus ou moins contrôlée de travailleurs étrangers) alors que les infrastructures portuaires, les services de contrôle et les moyens d'intervention restent encore largement inférieurs aux nouveaux besoins. Il en résulte, dans les eaux côtières, un stationnement des navires parfois très prolongé tant les opérations de contrôle, de débarquement ou d'embarquement prennent du retard. Cet écart technique entre l'activité économique et la modernisation des équipements et des services indispensables à son déroulement et son accroissement ne sera comblé qu'à la longue.

La modification des conditions d'utilisation des eaux côtières du fait de l'accélération de la vitesse des navires, notamment, suscite pratiquement les mêmes besoins de protection chez tous les Etats côtiers. Cependant, les riverains de mers fermées ou semi-fermées situées dans des régions de grande activité maritime et commerciale attendent davantage d'une confirmation de leurs droits à une Z.C. de protection variant de 18 à 30 milles que de l'institution d'une Z.E. qui, étant donné la pauvreté de ces eaux en espèces halieutiques, ne leur apporterait rien de plus qu'ils n'aient déjà au titre du P.C. Les pays qui peuvent bénéficier d'une vaste zone économique n'entendent,

(88) Voir le 2^e Rapport François du 19 février 1953, doc. A/CN.4/61, *Annuaire de la C.D.I.*, 1953, vol. 2, p. 61.

(89) M. Habdel Hamid observa que « cette juridiction (sur la Z.C.) découle du droit international coutumier » et qu'« on a pu constater dans la pratique son utilité en ce qui concerne l'accélération de la navigation en transit et en même temps la sécurité de l'Etat riverain ». De plus, « l'Etat côtier doit avoir des moyens de faire respecter ses règlements dans les zones de grande circulation » (vol. 1, p. 85, n° 66 ; vol. 2, p. 135, n° 8).

(90) M. Al-Nimer, vol. 2, p. 262, n° 45.

le plus souvent, contrôler les navires à destination ou en provenance de leurs ports qu'aux abords immédiats de leur M.T., lorsque cela est utile (91). Mais l'exercice de leurs compétences sur les ressources de la Z.E. leur assurera, le cas échéant, des possibilités de contrôle sur la navigation en transit jusqu'à 200 milles lorsque leurs intérêts douaniers ou autres en seront affectés directement ou indirectement.

Tant du point de vue de la sécurité nationale que de celui de la protection de l'ordre juridique étatique, on se rend compte de la nécessité inéluctable d'un « espace protecteur », dont la dimension dépend, en définitive, de la nature des menaces auxquelles l'Etat côtier doit faire face, ainsi que du perfectionnement incessant des moyens techniques dont disposent les utilisateurs de la mer. A cet égard, la M.T. « classique », limitée de 3 à 12 milles marins, apparaît clairement inopérante en tant qu'« espace protecteur », et se trouve, en fait comme en théorie, pleinement intégrée au territoire national lui-même, c'est-à-dire à l'« espace protégé ». Cependant, cette dernière notion déborde, à son tour, le domaine terrestre de l'Etat côtier pour englober, outre la M.T., l'ensemble de son emprise maritime en raison des ressources qu'elle contient. La Z.E., notamment, conçue prioritairement dans l'intérêt économique de l'Etat côtier, constitue, à titre éminent, un « espace protégé ».

Section 2

La protection du domaine maritime : l'« espace protégé »

La protection de l'espace marin côtier poursuit deux buts étroitement complémentaires. Il s'agit, d'une part, de protéger le milieu marin de toutes les souillures dont les sociétés industrielles, l'urbanisation de masse et les transports maritimes sont responsables et qui détériorent son équilibre écologique. La tâche est immense, peut-être impossible. Les Etats côtiers, autant pollueurs que victimes de la pollution, ont pris le relais de la communauté internationale largement défaillante pour ce qui est de l'application concrète des mesures les plus urgentes, sinon pour la formulation de normes générales de protection (*paragraphe 1*).

En second lieu, les ressources biologiques, en état d'épuisement consécutif à une surexploitation chronique, exigent l'intervention d'une politique de gestion rationnelle et contrôlée de la production halieutique. Les Etats côtiers ont pris en charge dans ce domaine leurs propres intérêts puisqu'aussi bien ils entendent être les béné-

(91) A cet effet, certaines délégations proposèrent de limiter à 18 milles l'exercice des contrôles douaniers dans la Z.E. (Inde, vol. 2, p. 134 ; Portugal, *ibid.*, p. 191). Mais la majorité préféra laisser l'Etat côtier seul maître de la limitation de ses pouvoirs à l'intérieur de la zone.

ficiaires quasi exclusifs des mesures de conservation qu'ils doivent imposer en vue d'une reconstitution et d'une stabilisation des stocks (*paragraphe 2*).

§ I. - La prévention de la pollution du milieu marin

Selon le texte officiel du Projet de Convention sur le droit de la mer, on entend par « pollution du milieu marin » l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin (y compris les estuaires), lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entraves aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément » (92).

La lutte contre la pollution procède de la prise de conscience contemporaine de la saturation du milieu marin dont la capacité d'élimination et de recyclage des rejets nocifs de la civilisation urbaine et industrielle est sérieusement remise en cause. Les limites d'absorption sont d'ores et déjà dépassées dans les zones maritimes côtières, confluents de toutes les sources de pollution en même temps que lieux privilégiés de la plupart des activités maritimes. Nous n'envisagerons ici que les « sources extérieures » de pollution, soit, pour l'essentiel, celles qui proviennent de l'activité des navires étrangers dans l'emprise nationale côtière et dans les zones maritimes avoisinantes (des catastrophes récentes, du naufrage du *Torrey Canyon*, en 1967, à celui de l'*Amoco-Cadiz* en 1978, ont montré l'ampleur du problème). S'y ajoutent les risques encourus du fait de l'exploitation du pétrole « *off shore* » (explosions des puits de Santa Barbara, aux U.S.A. en 1969, d'Ekofisk en mer du Nord en 1977, d'Ixtoc-One, dans le golfe du Mexique en 1979-80), et l'immersion des déchets industriels et nucléaires dont les effets néfastes se répercutent sur les intérêts maritimes des populations dans le présent et le futur (pollution de la baie de Minamata au Japon, affaire des « boues rouges » en Méditerranée, etc.). On peut se demander si le point de non-retour n'est pas d'ores et déjà en vue dans certaines régions. L'action de la communauté internationale si elle est relativement ancienne dans quelques secteurs, s'est intensifiée tout récemment sous la pression des catastrophes écologiques enregistrées ces dernières années. Mais

(92) Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.3 (27 août 1980), p. 1. Cette définition est empruntée au Rapport de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972), p. 79. Sur les cas graves de pollution, se référer à la Chronique des faits internationaux de Charles Rousseau dans la *R.G.D.I.P.*, à la Chronique du droit de la mer de J.P. Quéneudec dans l'*A.F.D.I.*, notamment. Pour les problèmes juridiques : *La protection de l'environnement et le droit international*, Colloque de La Haye, 1973, sous l'égide de l'A.D.I., Sijthoff, Leyde, 1975, 650 p.

la réglementation purement conventionnelle comporte des tares et des lacunes peu en rapport avec l'urgence de solutions efficaces et appliquées (A). De ces carences et imperfections, les Etats côtiers sont les principales victimes tant que le droit international ne leur attribue pas un pouvoir de contrainte indispensable à leur auto-protection (B).

A. — LES INSUFFISANCES DE LA RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE.

L'aggravation des risques de pollution du fait de l'intensification et de la diversification des utilisations de la mer a entraîné, après la Seconde Guerre mondiale, une floraison abondante de conventions et d'accords internationaux destinés à enrayer l'empoisonnement progressif du milieu marin par l'action concertée des Etats côtiers. Ainsi, outre les Conventions de Genève de 1958 dont certaines dispositions concernent la lutte contre la pollution marine (93), on ne dénombre pas moins, à l'heure actuelle, de quatorze conventions spéciales conclues à cet effet, tant générales que régionales, de droit public ou de droit privé (94). Cette inflation de textes juridiques s'est surtout

(93) La Convention sur la haute mer est, en réalité, la seule à contenir des articles relatifs à la pollution : article 24 : « Tout Etat est tenu d'édicter des règles visant à éviter la pollution des mers par les hydrocarbures répandus par les navires ou les pipes-lines, ou résultant de l'exploitation et de l'exploration du sol et du sous-sol sous-marins, en tenant compte des dispositions conventionnelles existant en la matière ». Article 25 : « 1 - Tout Etat est tenu de prendre des mesures pour éviter la pollution des mers due à l'immersion de déchets radioactifs en tenant compte de toutes normes et de toutes réglementations qui auront pu être élaborées par les organismes internationaux compétents. 2 - Tous les Etats sont tenus de coopérer avec les organismes internationaux compétents à l'adoption de mesures tendant à éviter la pollution des mers ou de l'espace aérien surjacent, résultant de toutes activités qui comportent l'emploi de matériaux radioactifs ou d'autres agents nocifs ».

(94) Traités généraux : Convention pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures (Londres, 12 mai 1954, amendée le 13 avril 1962, le 21 octobre 1969, le 15 octobre 1971) ; Convention relative à la responsabilité des exploitations de navires nucléaires (Bruxelles, 25 mai 1962) ; Convention sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures (Bruxelles, 29 novembre 1969, étendue à d'autres substances nocives par le protocole signé à Londres le 2 novembre 1973) ; Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (*ibid.*) ; Convention relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires (Londres, 17 décembre 1971) ; Convention portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Bruxelles, 18 décembre 1971) ; Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets (Londres, 29 décembre 1972) ; Convention pour la prévention de la pollution par les navires (Londres, 2 novembre 1973).

Accords portant sur certaines régions : Accord de coopération pour l'application du règlement relatif à la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures (Danemark, Finlande, Norvège, Suède, signé à Copenhague le 8 décembre 1967) ; Convention tendant à remédier à la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures (Bonn, 9 juin 1969) ; Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs (Oslo, 15 février 1972) ; Convention pour la prévention du milieu marin dans la zone de la mer Baltique (Helsinki, 22 mars 1974) ; Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique (Paris, 4 juin 1974) ; Convention sur la prévention de la pollution marine en Méditerranée (Barcelone, 12 février 1976).

développée après le sinistre du *Torrey Canyon*, en 1967, qui marqua un véritable tournant dans la politique des Etats côtiers à l'égard de la protection du milieu marin. Trois types de dispositions sont prévues globalement par ce « *corpus* » juridique conventionnel : des mesures d'interdiction des déversements volontaires de substances polluantes dans les zones protégées ; des opérations d'intervention menées par les Etats dont le littoral serait menacé par des pollutions accidentelles ; des dispositions juridiques et financiers garantissant une meilleure indemnisation des victimes de la pollution des mers et des rivages.

Sans analyser ici le détail de ces règles, on notera seulement leur insuffisance. Ces textes n'assurent pas, en effet, une immunité globale du milieu marin et leur application effective dépend trop exclusivement des Etats du pavillon.

a) *Les conventions n'assurent pas l'immunité globale du milieu marin.*

1. D'abord, les conventions excluent de leur champ d'action certaines catégories de navires. Par exemple, les navires de guerre ou autres unités des marines nationales (95). Les petites unités d'une manière générale bénéficient de la même immunité (96). La Convention de 1969 sur la responsabilité civile ne couvre que les navires-citernes « en charge » (97). La Convention sur l'intervention en haute mer ne vise pas les plates-formes de forage en mer. Seule la Convention de Londres de 1973 entend régir tous les engins polluants à l'exception unique des bâtiments de guerre (98).

2. Ensuite, certains déversements restent tolérés, les conventions n'ayant pour objet que d'interdire les plus nocifs. La Convention de 1954 admet les rejets d'hydrocarbures en cas de nécessité, les pertes dues à une avarie, le rejet des huiles de graissage ou du fond des cales (99). Sous certaines conditions, l'amendement de 1969 permet aux navires non pétroliers de rejeter des hydrocarbures à la mer, et même aux navires-citernes à plus de 50 milles des côtes (100). La Convention de 1972 sur la prévention de l'immersion des déchets ne

(95) Art. 2 (d) de la Convention de Londres de 1954 ; art. 1, § 2 de la Convention de Bruxelles de 1969 sur l'intervention en haute mer ; art. 11 de la Convention sur la responsabilité civile ; art. 3, § 3 de la Convention de Londres de 1973...

(96) Navires-citernes de moins de 150 tonnes, autres navires inférieurs à 500 tonnes (Conv. 1954, art. 2, § 1).

(97) La Convention n'entre en jeu que pour les hydrocarbures en tant que « cargaison » (J. Ballenegger, *La pollution en droit international*, Genève, 1975, p. 103).

(98) La Convention s'applique ainsi aux hydroptères, aéroglisseurs, engins submersibles, engins flottants, plates-formes fixes ou flottantes (Chronique Quéneudec, *A.F.D.I.*, 1974, p. 834).

(99) Article 4. L'article 8 de la Convention d'Oslo de 1972 est semblable.

(100) L'article 3 nouveau dont sont extraites les dispositions indiquées au texte prévoit en outre le libre rejet des eaux du lest pratiquement propres (lettre c).

défend pas les rejets consécutifs à l'exploitation normale d'un navire, d'un aéronef, d'une plate-forme ou d'un ouvrage en mer, ni les matériaux provenant de l'exploitation minérale des fonds marins. Par ailleurs, les matières les plus nocives peuvent exceptionnellement être immergées sous certaines conditions (mercure, matières nucléaires, etc.), et d'autres produits moins dangereux (arsenic, plomb, cuivre, etc.) sont déversables sous réserves de précautions demandées aux Etats (101). La Convention de Londres de 1973 prévoit aussi de multiples dérogations en fonction de critères analogues : distance des côtes, quantité, nocivité, modes de déversement, etc. (102).

3. Enfin, toutes les parties de la mer ne sont pas également protégées. Selon les régions, la Convention de Londres de 1954 protège les eaux côtières jusqu'à 50, 100 ou 150 milles marins (103). Celle de 1973 n'interdit tout rejet d'hydrocarbures qu'en Méditerranée, mer Noire, Baltique, mer Rouge, golfe Persique (104).

Indépendamment de ces lacunes, les textes étudiés contiennent, cependant, nombre de dispositions de caractère technique concernant la construction des navires, leur équipement, l'aménagement portuaire en vue de la lutte contre la pollution, qui contribuent incontestablement à imposer peu à peu des normes types d'application universelle destinées à éviter de nombreux déversements devenus habituels (105). Cependant, cette protection présente, comme on l'a suggéré, des « angles morts » très dommageables tant ils sont multiples, complémentaires dans la nocivité, et élastiques dans l'ampleur des tolérances qu'ils entraînent. Néanmoins, si ces conventions étaient correctement appliquées, malgré leurs déficiences, des progrès spectaculaires ne tarderaient pas à se manifester...

b) *L'application des conventions dépend trop exclusivement de l'Etat du pavillon.*

Si l'on excepte la Convention de Bruxelles de 1969 sur le droit d'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, ou, en application du Protocole de Londres de 1973, par d'autres substances nuisibles, l'exécution des traités anti-pollution repose exclusivement sur la compé-

(101) Articles 3 et 4. Les conventions régionales (Baltique, Méditerranée) se montrent sur certains points plus rigoureuses : par exemple, interdiction totale du rejet des déchets faiblement radioactifs.

(102) Voir Ballenegger, *op. cit.*, p. 131-147.

(103) L'amendement de 1969 devait supprimer ce système des zones.

(104) Ces zones voient, par ailleurs, leur protection renforcée par certaines conventions régionales (Helsinki, Barcelone...).

(105) Sur l'installation de systèmes de sécurité écologique et de surveillance des rejets à bord des navires, voir Ballenegger, *op. cit.*, p. 77-78 ; Quéneudec, *loc. cit.*, A.F.D.I., 1974, p. 83-86 ; Lucchini, « Le renforcement du dispositif conventionnel de lutte contre la pollution des mers », J.D.I., 1974, notamment, p. 131-147.

tence de l'Etat du pavillon, au moins quant aux sanctions (106). Cela résulte logiquement des conceptions traditionnelles du droit international public dans lesquelles s'inscrivent ces accords bien qu'elles soient totalement inadaptées aux impératifs d'une protection effective et efficace du milieu marin contre les agressions mortelles dont il est l'objet de la part des entreprises industrielles ou militaires qui s'exercent et prolifèrent dans son cadre. En bref, il apparaît clairement trois réalités difficilement contestables et liées entre elles : d'abord, les conventions ne sont pas applicables aux navires battant le pavillon des Etats non-parties ; ensuite, les conventions sont généralement mal appliquées, parfois pas du tout, par les Etats-parties à leurs propres navires ; enfin, les conventions sont réduites à l'impuissance par le développement des « pavillons de complaisance », véritables « pirates écologiques » à l'égard desquels la communauté internationale hésite trop à adopter le seul régime qui s'impose : l'élimination pure et simple et la mise hors-la-loi.

1. La conception consensualiste du D.I.P. est responsable des échecs des premières tentatives de lutte concertée contre la pollution des mers : Conférence de Washington (8-16 juin 1926), projet de conférence avorté de la S.D.N. en 1935 (107). La lenteur avec laquelle est recueilli le nombre d'adhésions nécessaire à l'entrée en vigueur des textes est également très préjudiciable à la protection (108). Enfin, les accords anti-pollution ne reçoivent pas l'adhésion des pays qui portent les plus lourdes responsabilités en ce domaine (109). La multiplication récente des conventions résulte soit de l'activité « législative » de l'O.M.C.I., pour les traités généraux, et des réactions d'auto-défense des Etats côtiers pour les accords régionaux. Mais la superposition des textes n'est-elle pas fonction de leur médiocre efficacité respective ?...

2. L'Etat du pavillon, par l'exercice de sa compétence personnelle, n'est pas l'autorité publique la mieux placée pour sanctionner le respect des textes auquel il est partie. Généralement, ce n'est pas lui qui subit le préjudice de la pollution causée par ses propres navires.

(106) Notons, toutefois, que l'article 5 de la Convention de Londres de 1973 sur la prévention de la pollution par les navires autorise l'Etat côtier à opérer à bord des navires étrangers les vérifications nécessaires « dans les ports ou terminaux au large relevant de sa juridiction ». En cas d'infraction constatée au regard de la Convention, il est habilité soit à interdire l'accès de ses ports ou terminaux, soit même à empêcher l'appareillage jusqu'à ce que le navire soit mis en état de prendre le large « sans danger excessif pour le milieu marin ».

(107) Les textes en discussion tendaient à octroyer un pouvoir de réglementation des déversements d'hydrocarbures à l'Etat côtier dans une zone variant de 50 à 150 milles (Gidel, t. 1, p. 480-484 ; De Ferron, tome 1, p. 135 ; Ballenegger, *op. cit.*, p. 75-78).

(108) N'étaient pas en vigueur au 1^{er} janvier 1979 : Protocole sur l'intervention en haute mer du 2 novembre 1973 ; Convention de Londres du 2 novembre 1973 ; Convention d'Helsinki (Baltique) du 22 mars 1974 (cf. Quéneudec, *Conventions maritimes internationales*, 1979).

(109) La Convention de 1962 sur la responsabilité des exploitants des navires nucléaires n'a reçu l'adhésion ni de l'U.R.S.S., ni des U.S.A. et n'est pas entrée en vigueur (même source).

Les impératifs de la concurrence commerciale maritime constituent des barrières objectives à une application rigoureuse des règles conventionnelles. De plus, les constatations à opérer sont difficiles et les procédures lourdes à manier, autant pour l'Etat « dénonciateur » que pour celui du pavillon (110). L'opportunité des poursuites et leur efficacité ne sont donc pas toujours évidentes, tant la procédure est complexe et la sanction incertaine. Seuls les graves sinistres soulevant l'indignation de l'opinion publique sont susceptibles de déclencher de tels mécanismes et de contraindre les Etats du pavillon à intervenir (111).

3. Le plus important obstacle à l'efficacité des conventions provient sans doute de la pratique injustifiable des « pavillons de complaisance » par un certain nombre de pays qui y trouvent de faciles profits en toute irresponsabilité (112). Statistiquement parlant, il semblerait, de surcroît, que les navires sous pavillon de complaisance soient les plus sujets aux avaries (113). Quoiqu'il en soit, l'absence de tout contrôle effectif sur le navire et les conditions de navigation par l'Etat du pavillon supprime la seule occasion de soumettre aux lois internationales les activités des armateurs, lesquels s'ingénient, d'ailleurs, à limiter leur responsabilité au maximum à l'égard des victimes éventuelles (114).

Des efforts sont périodiquement tentés pour supprimer de tels abus. La C.D.I. et la Conférence de 1958 ont voulu préciser la notion de « lien substantiel » devant exister entre le navire et l'Etat dont il arbore le pavillon (115). L'O.M.C.I. et la Troisième Conférence s'efforcent d'imposer l'obligation à l'Etat du pavillon de délivrer un certificat international de prévention de la pollution après inspection du navire et soumis à renouvellement périodique (116). Il n'est pas sûr que ces précautions suffisent. Comment persuader les pays « complaisants » de renoncer à une source de revenus souvent nécessaire à l'équilibre de leur économie ? La mise hors la loi pure et simple des pavillons de complaisance ne se heurte-t-elle pas aussi à de colossaux intérêts multinationaux ? L'interventionisme de l'Etat côtier en cas de négligence ou défaillance de l'Etat du pavillon

(110) Voir Ballenegger, *op. cit.*, p. 85 ; Quéneudec, Sudre, Levinet, *A.F.D.I.*, 1974, p. 836.

(111) Sur la coopération des Etats dans l'application des textes, le professeur Lucchini écrit : « Si elle s'exprime au niveau de la prévention et de la détection des infractions, on n'en trouve plus trace au niveau de la répression » (*loc. cit.*, *J.D.I.*, 1974, p. 765).

(112) Panama, Libéria, Honduras, Somalie, Liban, Grèce, Chypre... Voir, notamment, R. Pinto, « Les pavillons de complaisance », *J.D.I.*, 1960, p. 344 et suiv.

(113) Voir les chiffres donnés par J.P. Quéneudec (*A.F.D.I.*, 1968, p. 701), J.Y. Morin, Colloque de La Haye, *loc. cit.*, p. 341). Les pavillons de complaisance représentent les plus forts tonnages de la flotte commerciale mondiale (Rousseau, *R.G.D.I.P.*, 1976, p. 1236).

(114) Voir Ch. Rousseau, *R.G.D.I.P.*, 1976, p. 1237-1238.

(115) Voir l'article 5, § 1 de la Convention de 1958 sur la haute mer.

(116) Voir l'annexe 1 de la Convention de Londres du 2 novembre 1973, et l'article 217 (1 à 3) du Projet de Convention officieux de 1980 (A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3), p. 89.

demeure la seule alternative crédible, dans certaines hypothèses à l'impuissance de la communauté internationale (117).

B. — L'AUTOPROTECTION DE L'ÉTAT CÔTIER.

Le sinistre du *Torrey Canyon* (1967) mit clairement en évidence la nécessité pour les pays côtiers d'assurer eux-mêmes la protection du milieu marin et des rivages bordant leur territoire, fut-ce au prix d'une intervention en haute mer pour neutraliser ou limiter les risques de pollution représentés par un navire échoué (118). Cette actualisation des anciennes théories doctrinales sur l'existence d'un droit d'« autoprotection » justifiant l'interférence en haute mer de l'Etat côtier en cas de danger imminent pour la sécurité de son territoire, par exception coutumière à la « loi du pavillon » (119), s'appuie sur deux constatations de fait : d'une part, l'Etat côtier apparaît comme le pays le plus exposé aux risques de pollution ; parallèlement, il constitue l'autorité publique la mieux placée pour les combattre tant dans son intérêt personnel que dans l'intérêt global de la société internationale.

a) *Le pays le plus exposé aux risques de pollution.*

On a souligné plus haut combien les risques de pollution ont été multipliés et conjugués au voisinage des côtes alors même que les conséquences sont toujours désastreuses dans ces régions du fait qu'elles atteignent directement les ressources biologiques et l'environnement humain. Si l'Etat côtier assume des responsabilités déterminantes pour ce qui est de la pollution d'origine terrestre et de l'activité de ses usines et de ses navires, il lui appartient également d'intervenir, même en haute mer, lorsque ses eaux adjacentes et ses rivages sont gravement menacés.

La question a été étudiée par l'Institut du droit international, en 1969, lors de sa session d'Edimbourg (120). En vue de contribuer aux efforts menés au sein de l'O.M.C.I. pour aboutir à une convention internationale à ce sujet (121), l'Institut adopta une résolution posant le principe suivant : « Tout Etat se trouvant en face d'un danger grave et imminent pour ses côtes ou intérêts connexes par une pollution ou menace de pollution des eaux de la mer à la suite d'un accident survenu en haute mer ou des actions afférentes à un tel accident,

(117) C'est désormais la position défendue par la France : déclaration de M. Jeannel, 11 juillet 1974, plénière, Doc. off., vol. 1, p. 174, n° 21.

(118) Rappelons qu'après dix jours d'hésitation, le gouvernement britannique se résolut à ordonner le bombardement de l'épave par la Royal Air Force afin d'incendier les restes de la cargaison que l'état de la mer ne permettait plus de récupérer avant sa répansion en mer (voir les références déjà citées).

(119) Sir H. Lauterpacht a repris la théorie de l'autoprotection non pas en tant que droit mais comme « excuse reconnue par le droit international » applicable à des actes dictés à l'Etat « par nécessité » (*Oppenheim's International Law*, tome 1, p. 298). Sur la doctrine du XIX^e siècle, voir *supra*, section 1).

(120) Voir *Annuaire de l'I.D.I.*, 1969, tome 53, vol. 1, p. 547-711 ; vol. 2, p. 255-353.

(121) Cette Convention fut signée à Bruxelles le 29 novembre 1969, voir texte dans J.P. Quéneudec, *Conventions internationales*, p. 121.

susceptible d'avoir des conséquences très importantes, peut prendre les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer ce danger » (122).

Le fondement de ce principe se trouverait, si l'on en croit la majorité des membres de l'Institut, dans le « droit d'autoprotection » de l'Etat côtier mis en présence d'un danger imminent de pollution. Cependant, les discussions théoriques qui s'engagèrent sur la nature et l'origine de ce droit empêchèrent sans doute qu'il en soit fait expressément mention dans la version définitive de la résolution du 12 septembre 1969 (123). En effet, la notion fut introduite dans les débats par Charles de Visscher qui la présenta comme « un droit inhérent » et « un droit irréductible » qui appartiendrait à l'Etat côtier en dehors de toute convention et même de toute règle coutumière (124). Toutefois, ce droit d'autoprotection se distinguerait de ses dérivés, plus ou moins abatardis ou discrédités par les abus qu'ils cautionnèrent et les controverses qu'ils provoquèrent : le droit de légitime défense et le droit de nécessité (125). Le rapporteur, M.J. Andrassy, préfère admettre le principe de l'« autoprotection » sur la base du droit international coutumier. A cet égard, il fournit d'utiles suggestions sur les rapports devant exister entre ce droit reconnu à l'Etat côtier et la convention internationale qu'il jugeait souhaitable d'élaborer pour le mettre en œuvre, celle-ci ne pouvant avoir qu'un caractère déclaratif tout en précisant les conditions et les

(122) Résolution du 12 septembre 1969, B I (vol. 2, précité, p. 367). A comparer avec l'article 1^{er}, § 1, de la Convention de Bruxelles : « Les Parties à la présente Convention peuvent prendre en haute mer les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers graves et imminents que présentent pour leurs côtes ou intérêts connexes une pollution ou une menace de pollution des eaux de la mer, par les hydrocarbures, à la suite d'un accident de mer ou des actions afférentes à un tel accident, susceptibles selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables très importantes ».

(123) Le « projet de résolution » élaboré à l'issue de la phase préparatoire par le rapporteur Andrassy comportait initialement une telle référence dans le préambule de la partie A : « Considérant que des mesures appropriées visant à prévenir autant que possible, tels accidents, devraient être prises soit par accord multilatéral, soit en l'absence d'un tel accord, individuellement par les Etats intéressés en vertu du droit d'autoprotection » (vol. 1, précité, p. 664). Dans la version définitive, les cinq derniers mots furent supprimés.

(124) « ... je fonde ma réponse affirmative sur la notion d'un droit irréductible à l'autoprotection en présence d'un péril grave et imminent là où toute autre ressource fait défaut... La notion de l'accident et celle d'une fonction d'intérêt général s'accordent, au contraire, avec la notion de l'autoprotection. Celle-ci est l'idée de base vraiment inhérente à l'existence de l'Etat... De toute façon, c'est la nécessité d'une autoprotection qui fournit la justification finale : ses exigences inéluctables mettent en jeu un « droit inhérent » de l'Etat, sans qu'il y ait lieu de faire appel à la coutume » (Réponses écrites au rapporteur, vol. 1, p. 652 et 710).

(125) « J'évitais de parler du « droit de nécessité » : en tant que droit subjectif des Etats, c'est une notion à la fois discréditée par l'abus qui en a été fait et par son aspect essentiellement individualiste, mal adaptée ici à l'exercice d'un droit qui peut se réclamer de l'intérêt général. De même, il faut éviter de parler de « légitime défense », non seulement parce que cette notion a donné lieu à trop de discussions (cf. celles suscitées par l'art. 51 de la Charte), mais surtout parce qu'elle est trop étroitement liée à l'idée d'une agression, laquelle n'a rien à voir ici » (*ibid.*, p. 652).

détails d'application (126). Les débats oraux permirent d'approfondir la notion d'autoprotection et de lui trouver une ultime justification dans l'obligation plus générale faite à tous les Etats de prévenir et de limiter les risques et les conséquences de la pollution, dans l'optique de l'arbitrage rendu dans l'*Affaire de la fonderie du Trail* (127). Cette conception élargie de la compétence étatique dans la lutte contre la pollution contribuait à détacher le droit d'autoprotection du droit d'intervention en haute mer et à en faire le fondement de l'ensemble des mesures que l'Etat côtier peut être amené à prendre pour la préservation du milieu marin contre toutes les nuisances qui le menacent. On notera cependant que la doctrine n'est pas unanime dans son ensemble quant à l'existence d'un tel principe en droit international et que la jurisprudence n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la nature et la source de ce droit (128).

Finalement, l'Institut aboutit à une formulation extrêmement intéressante des obligations et droits des Etats en matière de lutte contre la pollution maritime. Si leur responsabilité est avant tout collective, si elle doit en priorité s'exprimer du point de vue juridique par les instruments et mécanismes internationaux appropriés, l'inertie ou la défaillance de la communauté internationale, loin de laisser libre cours aux abus les plus nocifs, ouvre à l'Etat côtier la possibilité de prendre unilatéralement les mesures qui s'imposent tant dans le cadre de son emprise maritime qu'en haute mer, en cas de risque grave, en vertu de son droit d'autoprotection. Cette complémentarité ou subsidiarité des compétences internationale et nationale s'exprime en ces termes dans le préambule de la résolution du 12 septembre 1969 : « Considérant que des mesures appropriées visant à prévenir autant que possible de tels accidents devraient être prises de manière collec-

(126) Dans son « rapport provisoire », il écrit : « ... le rapporteur propose d'envisager le texte d'un tel accord qui serait, en ce qui concerne les dispositions de fond, déclaratif du droit international coutumier actuellement en vigueur, des dispositions de détail devant préciser la portée et les modes d'application du principe » (*ibid.*, p. 575). Dans le « rapport définitif », il précise : « Les membres de la Commission ayant adopté le point de vue que le fondement du droit d'intervention de l'Etat riverain en cas d'accident survenu se trouve dans le droit d'autoprotection, le rapporteur propose que le préambule souligne ce droit comme existant « *de lege lata* » (alinéa 2 du préambule) » (*ibid.*, p. 660).

(127) Voir la proposition de M. Jenks et l'amendement de M. Wright (vol. 2, p. 262 et 265). Le résumé du débat est ainsi fait par Sir Gerald Fitzmaurice qui présidait les travaux : « Le Président note l'accord général sur l'obligation, consacrée par le droit existant, pour tous les Etats de prendre des mesures afin de prévenir la pollution des espaces maritimes par des navires ou des personnes relevant de leur juridiction. Il s'agit de l'application du principe général posé par le Tribunal arbitral dans l'affaire de « la fonderie de Trail ». Cette affirmation facilite la reconnaissance du droit de l'Etat à prendre des mesures d'autoprotection » (*ibid.*, p. 286). Sur l'*Affaire de la fonderie de Trail* (U.S.A./Canada), voir l'analyse détaillée de J. Ballenegger, *op. cit.*, p. 200-205.

(128) M. J.Y. Morin préfère fonder les mesures unilatérales de l'Etat côtier sur le principe de la liberté des mers qui « n'est pas d'une rigidité telle qu'il ne puisse s'adapter aux circonstances nouvelles issues de l'évolution de la technologie ». S'appuyant sur le dernier paragraphe de l'article 2 de la Convention sur la haute mer : un Etat doit agir « en tenant raisonnablement compte de l'intérêt que la liberté de la haute mer présente pour les autres Etats », il estime que la pollution massive résultant d'un accident compromet l'usage de cette liberté par l'Etat côtier et justifie son intervention » (*loc. cit.*, p. 294).

tive, soit par accord multilatéral, soit par l'action d'un organisme autorisé, et, en l'absence de telles méthodes, individuellement par les Etats intéressés » (129).

Ces principes d'action adoptés par l'Institut trouvèrent rapidement leur écho dans la pratique étatique puisque le Parlement canadien adopta, le 26 juin 1970, une « loi sur la prévention de la pollution des zones des eaux arctiques contiguës au continent et aux îles de l'Arctique canadien », établissant une zone de protection et d'interdiction de polluer large de 100 milles marins sur tout le pourtour de l'archipel de l'Arctique canadien (130). Cette projection unilatérale de la compétence nationale en haute mer, dans un but de défense écologique, constitue la seconde manifestation pratique de l'interventionisme côtier sous la pression des faits, après la décision du gouvernement britannique ordonnant le bombardement de l'épave du *Torrey Canyon* en 1967. Elle revêt, cependant, une autre importance dans la mesure où elle met en place une réglementation permanente, préventive et applicable à tous les navires de tous les pavillons. Recherchant une protection globale et absolue, elle représente, du seul point de vue écologique, un progrès considérable par rapport aux règles conventionnelles existantes et même par rapport au droit d'intervention en haute mer en cas d'accident pouvant causer des dommages de pollution à l'Etat côtier (131).

La Conférence de Stockholm sur l'environnement, toutefois, n'a pas officiellement proclamé les droits de l'Etat côtier en matière de lutte contre la pollution des mers. Certes, selon le principe 7 de la Déclaration sur l'environnement, « les Etats devront prendre toutes les mesures possibles pour empêcher la pollution des mers par des substances qui risquent de mettre en danger la santé de l'homme, de

(129) Les articles 1 et 4 de la résolution (partie A) explicitent les conditions de l'action unilatérale des Etats côtiers dans le cadre de sa juridiction maritime (vol. 2, p. 363-365). Les législations nationales s'étant multipliées dans le même sens, le professeur J.Y. Morin voit dans cette résolution « un exemple éloquent de *soft law*, dont on peut sans doute déjà dire que c'est devenu de la *hard law* » (Colloque de 1973 de l'A.D.I. sur l'environnement et le droit international, *op. cit.*, p. 521).

(130) Voir Chronique Rousseau, *R.G.D.I.P.*, 1971, p. 489; J.Y. Morin, « Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique », *A.C.D.I.*, vol. 8, 1970, p. 158-248; Donat Pharand, *The Law of the Sea of the Arctic with Special Reference to Canada*, University of Ottawa Press, 1973, 367 p., spécialement p. 206-252.

(131) Selon le Premier ministre du Canada : « La pire menace qui guette présentement l'Arctique, c'est le déversement d'une quantité importante de pétrole dans ses eaux. Non seulement les risques de la navigation y sont-ils plus élevés qu'ailleurs, d'où de constantes possibilités de naufrage ou d'accident qui auraient là de désastreuses et irréparables conséquences, mais à quantité égale, l'action destructrice du pétrole sur le milieu naturel y serait tellement plus considérable que dans les eaux tempérées ou tropicales qu'on peut parler avec une rigueur scientifique suffisante d'un tout autre ordre d'effets... Puisque les régions arctiques intéressent plus d'une nation, il faudra bien disposer finalement d'une autorité internationale qui les protégera efficacement... L'expérience nous apprend, toutefois, que nous ne devons pas rester passifs et compter que le rythme actuel de progression de la réglementation internationale suffit à prévenir tout risque immédiat de pollution dans l'Arctique » (discours du 15 avril 1970, cité par J.Y. Morin, *loc. cit.*, p. 213-214).

nuire aux ressources biologiques et à la vie des organismes marins, de porter atteinte aux agréments naturels ou de nuire à d'autres utilisations légitimes de la mer » (132). Mais, la reconnaissance du droit d'intervention en haute mer n'a pas dépassé le stade des groupes de travail (133). Quant aux « principes relatifs aux droits des Etats côtiers, qui ont été discutés mais qui n'ont été ni approuvés ni rejetés (en groupe de travail) », il est simplement recommandé aux gouvernements d'en prendre note (134).

Il est un fait que l'admission d'une compétence écologique de l'Etat côtier en vertu de son droit d'autoprotection et, plus largement, de l'obligation faite à tout Etat de prévenir ou d'éliminer la pollution des mers (135), se heurte à des difficultés de principe en droit de la mer qui n'ont pas été tranchées jusqu'ici ni par une convention générale ni par la jurisprudence. Le facteur essentiel qui devrait faciliter cette reconnaissance demeure pourtant la conjonction, voire la confusion de l'intérêt national et de l'intérêt international dans le domaine particulier de la lutte contre la pollution. En effet, si le premier est directement mis en cause par la pollution, accidentelle ou non, des eaux côtières, le second n'est jamais totalement exempt des répercussions des nuisances qu'elle entraîne pour l'ensemble du milieu marin et ses ressources. Si l'urgence de la protection nationale détermine l'intervention, le bénéfice que la communauté internationale en retire n'est pas moins réel : limitation de la pollution globale du milieu marin, application renforcée des règles du droit international (136). Dans ce contexte, il apparaît nettement que si l'Etat côtier est le plus exposé aux risques de pollution, il est, simultanément, l'autorité publique la mieux placée pour la combattre, non seulement dans son propre intérêt mais aussi dans l'intérêt commun de l'ensemble des nations (137).

(132) Rapport de la Conférence, déclaration du 16 juin 1972, doc. A/CONF. 48/14/Rev. 1, p. 4.

(133) Principe 21 énoncé à l'annexe 3, *ibid.*, p. 80.

(134) Recommandation 92, *ibid.*, p. 27.

(135) Sur le processus d'admission progressive de ces principes, notamment par leur introduction, « en contrebande », dans des conventions particulières, voir les débats du Colloque de l'Académie de La Haye de 1973, *op. cit.*, p. 517-571.

(136) Pour le professeur Andrassy, « l'intérêt individuel de tout Etat de se protéger contre les suites dommageables des pollutions est universel et international en ce sens qu'il est commun à tous les Etats qui ont un littoral maritime et même, d'un point de vue spécial, à tous les Etats du monde en ce qui concerne la protection et la conservation des ressources naturelles marines dont la jouissance appartient aussi aux Etats sans littoral. L'intérêt national est donc aussi international puisqu'il est commun à tous les Etats... (Cependant) il n'en est pas moins vrai que tous les Etats n'y sont pas intéressés au même degré. Il y a, et il y aura toujours, des Etats dont le littoral est moins menacé par les dangers de pollution que celui d'autres Etats beaucoup plus exposés à ces risques... Il est donc toujours possible que des mesures introduites par les Etats plus intéressés, unilatéralement ou par accord international, ne soient pas acceptées ou respectées par les Etats moins intéressés » (*Annuaire de la C.D.I.*, vol. 1, 1969, p. 559 à 562, *passim*).

(137) « Dans ce contexte, deux idées s'imposent : a) Agissant dans son propre intérêt, l'Etat agit dans l'intérêt de la communauté en combattant le danger de pollution. Les mesures qu'il édicte contribuent aussi à la sécurité générale des milieux marins, qu'il s'agisse de mesures préventives ou de mesures destinées à

b) *L'Etat le mieux placé pour agir* (138).

Les responsabilités de plus en plus considérables que les Etats côtiers assument dans les zones maritimes adjacentes à leur territoire conduisent normalement à leur reconnaître une compétence écologique globale, liée justement à l'existence et au développement de leur emprise côtière. On peut, en effet, pour simplifier, affirmer que les autorités côtières exercent déjà en droit trois types de responsabilités spécifiques ayant un caractère directement ou indirectement écologique : 1) l'Etat côtier est responsable de la sécurité dans la M.T. et la Z.C. ainsi que dans les détroits ; 2) il est responsable de la prévention de la pollution dans le cadre de l'exploitation du P.C. et des activités pétrolières et minières qui s'y rattachent ; 3) il est responsable de la conservation et de la gestion des stocks de ressources biologiques côtières. Il est incontestable que la réalisation de cette triple mission passe par l'application des règles internationales de prévention de la pollution des mers et des océans. Il est tout aussi évident que l'Etat côtier doit exercer en la matière des pouvoirs à la mesure de ses devoirs.

1. Dans sa M.T., l'Etat peut efficacement protéger l'environnement marin puisqu'il y étend purement et simplement sa souveraineté, que le passage des navires étrangers n'y est toléré qu'à la condition d'être inoffensif, c'est-à-dire « tant qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat riverain » (139) et dans la mesure où ils se conforment, notamment, « aux lois et règlements concernant les transports et la navigation » d'origine nationale (140). De plus, l'Etat côtier peut exercer sa compétence pénale à bord d'un navire étranger en passage dans sa M.T., « à raison d'une infraction pénale commise à bord de ce navire lors du passage... si les consé-

éliminer un danger déjà né ; b) La communauté internationale ne possédant pas ses propres organes d'exécution, il est nécessaire que les Etats se chargent de certaines activités en vue de prévenir les accidents, causes de pollution » (*ibid.*, p. 560).

(138) Sur les aspects les plus récents concernant la juridiction côtière : Cl. Douay, « Le droit de la mer et la préservation du milieu marin », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 178-215.

(139) Article 14, § 4 de la Convention de Genève sur la M.T. et la Z.C. Parmi les catégories d'intérêts dont le respect s'impose aux navires en passage, la Conférence de codification de 1930 citait expressément « la protection des eaux de l'Etat riverain contre les diverses pollutions auxquelles elles peuvent être exposées du fait des navires » (art. 6 b de l'Acte final). La C.D.I. reprit à son compte la proposition dans ses premiers projets puis décida de ne dresser une liste d'intérêts côtiers que dans le commentaire, afin que celle-ci ne soit considérée ni comme « limitative » ni comme « arbitraire » (Rapport final de 1956, précité, p. 21). M. Mc Dougall estime que le texte adopté par la Conférence de 1958 reconnaît à l'Etat côtier une compétence largement discrétionnaire dans le choix des intérêts à protéger dans sa M.T. à l'égard des navires étrangers en passage (*The Public Order of the Oceans*, 1962, p. 262). Mais les débats de l'I.D.I., en 1969, firent apparaître une divergence sur la nature de la règle : Ch. de Visscher estimait que « *de lege lata* » un Etat côtier peut imposer dans sa M.T. des règles anti-pollution aux navires étrangers en passage ; le professeur Rousseau n'admet ce principe que « *de lege ferenda* » (*Annuaire*, tome 1, précité, p. 643 et 651).

(140) Art. 17 de la Convention de Genève.

quences de l'infraction s'étendent à l'Etat riverain » (141). Egalement, sa juridiction civile trouve à s'exercer si les « mesures sont prises à raison d'obligations assurées ou de responsabilités encourues par ledit navire, au cours ou en vue de la navigation lors de ce passage dans les eaux de l'Etat riverain » (142). Cependant, l'action préventive apparaît moins facile que l'action répressive. En effet, elle devrait logiquement conduire à l'interdiction du passage de certaines catégories de navires. Or, la Convention de Genève ne permet qu'une suspension « temporaire » et « non discriminatoire » du passage lorsque la sécurité de l'Etat l'exige, uniquement dans des « zones déterminées » de la M.T. et jamais dans les détroits qui « servent à la navigation internationale » (143). Pour cela, il faut encore que la menace soit réelle et non présumée, l'Etat côtier portant la charge de la preuve (144).

Dans sa Z.C., l'Etat pourrait également prévenir ou réprimer les infractions aux règlements anti-pollution à deux conditions, en l'état actuel de la Convention de Genève : que ces règlements puissent être intégrés dans la notion de « lois de police sanitaire », d'une part, que les infractions commises ou à commettre se situent sur le territoire national ou dans la M.T. (145).

De semblables restrictions contenues dans des textes adoptés à une époque où la prise de conscience des menaces de pollution était moins généralisée ne résistent plus, aujourd'hui, à la dynamique de la notion d'autoprotection dont le développement dans la doctrine et la pratique des Etats s'amplifia à la suite des sinistres écologiques qui se succédèrent depuis le naufrage du *Torrey Canyon* (1967). L'I.D.I. fut le creuset le plus fécond du renouvellement des conceptions juridiques, comme on l'a vu plus haut. La résolution élaborée en 1969 dispose en effet : « Les Etats ont le droit d'interdire le passage par leur mer territoriale et leur zone contiguë et l'accès à leurs ports à tout navire, dont la construction, l'équipement, les instruments de navigation, les qualifications des officiers et des membres de l'équipage ne correspondent pas aux normes édictées conformément aux articles précédents » (146). Le professeur Morin situe exactement la portée de la novation ainsi introduite dans le droit international en vigueur lorsqu'il écrit : « ... tous les aspects de

(141) Art. 19, § 1 du même texte.

(142) *Ibid.*, art. 20, § 2.

(143) *Ibid.*, art. 16, § 3 et 4.

(144) Commentaire britannique sur la proposition conjointe qui fut à l'origine de ces règles (U.S.A., Grande-Bretagne, Pays-Bas, Portugal), rapporté par J.Y. Morin, *loc. cit.*, p. 279.

(145) Article 24 de la Convention de Genève, § 1 *b*. Le professeur E.D. Brown doute fortement qu'il soit possible d'assimiler les règlements anti-pollution aux « lois sanitaires » entendues au sens de la Convention (*The Legal Regime of Hydrospace*, 1971, p. 145-146). M. Sorensen et Sir H. Waldock ont fait valoir devant l'I.D.I. que l'article 24 ne se prêtait pas en sa forme actuelle à une telle extension et M.P. Jessup l'engagea à s'en écarter nettement « s'il estime que les événements survenus depuis 1958 requièrent des dispositions nouvelles » qui seraient alors formulées « *de lege ferenda* » (*Annuaire*, 1969, tome 2, p. 267-283, *passim*).

(146) *Annuaire* précité, tome 2, p. 365.

la sécurité maritime, qui relèvent depuis toujours de la législation de l'Etat du pavillon (et, en pratique, des assureurs) tomberaient désormais sous le coup de la compétence territoriale de l'Etat riverain » (147). Mais la novation est relative dans la mesure où l'Institut tire cette règle de la « *lex lata* », du droit coutumier positif existant (148).

Le texte officiel de négociation de la Troisième Conférence des N.U. sur le droit de la mer prend en compte cet acquis doctrinal. « Tout acte volontaire et grave de pollution contraire à la présente Convention » ôte au passage dans la M.T. son caractère inoffensif. Les normes nationales relatives à la « préservation de l'environnement de l'Etat côtier et (la) prévention de la pollution » s'appliquent aux navires en situation de passage inoffensif dans la M.T. sauf si ces règles concernent « la conception,... la construction,... l'équipage ou... l'armement des navires étrangers » (149). Sur ce dernier point, le texte officiel apparaît en retrait par rapport à la doctrine de l'I.D.I. ainsi qu'à la pratique canadienne (150). Les Etats, d'ailleurs, avaient déjà manifesté leur hostilité à une compétence côtière aussi étendue

(147) *Loc. cit.*, p. 281.

(148) « Le Président note l'accord général sur l'obligation consacrée par le droit existant, pour tous les Etats de prendre des mesures afin de prévenir la pollution des espaces maritimes par des navires ou des personnes relevant de leur juridiction... Cette affirmation facilite la reconnaissance du droit de l'Etat à prendre des mesures d'autoprotection » (*Annuaire de l'I.D.I.*, tome 2, précité, p. 286).

(149) Article 18, § 2 *h* et article 20, § 1 *f* et § 2, du document A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1/Part II (texte présenté par le Président de la Deuxième Commission), Doc. off., vol. 5, p. 168-169. L'article 21 du Projet de Convention de 1980 ajoute la précision suivante, dans le but de tenir compte du développement du droit conventionnel en la matière : « ...à moins qu'ils ne donnent effet à des règles ou normes internationales généralement acceptées ». Certains Etats avaient publiquement refusé aux pays côtiers le droit d'interdire le passage en cas d'infractions aux normes de conception, construction, équipement des navires (R.D.A., Danemark, Japon, notamment), voir débats de la session de Caracas, Troisième Commission, p. 348, 349, 365, entre autres, du volume 2 des Documents officiels.

(150) A l'intérieur de la zone de prévention canadienne, le gouvernement peut délimiter par décrets des aires de sécurité interdites au passage de tout navire qui ne se conforme pas aux normes réglementaires ayant trait « (i) à la construction de la coque et de la soute à combustible... (ii) à la construction de la machinerie et de l'équipement... (iii) à la nature et à la construction de l'organe de propulsion et des appareils et installations nécessaires à la manœuvre de la barre... (iv) à l'équipage du navire... (v) pour tout type de cargaison..., à la quantité qui peut être transportée, à la méthode d'arrimage et à la nature de l'équipement devant être à bord en vue de redresser toute situation qui peut résulter du dépôt d'une telle cargaison dans les eaux arctiques... » (art. 12, § 1 de la loi du 26 juin 1970). Lors de la session de Caracas, le délégué canadien adopta une position en rapport avec cette législation. Il reconnut que « les droits relatifs à la construction navale, et à la conception de l'équipement et à l'armement... sont la source de graves préoccupations pour certains Etats ». Cependant, la solution, selon lui, « ne consiste pas tant à restreindre l'exercice des droits des Etats côtiers à des zones de juridiction déterminées qu'à le limiter aux seuls cas où cela apparaît vraiment nécessaire, veillant à ce qu'il soit assorti de sauvegardes appropriées sur une base non discriminatoire et n'intervienne que lorsqu'il apparaîtrait que les règles et normes internationales s'appliquent imparfaitement à des conditions géographiques, écologiques ou de navigation particulières » (intervention de M. Legault, 3^e Commission, vol. 2, p. 355, n° 24).

lors de la Conférence de Londres sur la pollution par les navires (151). Cependant, le texte officiel de la troisième Commission de la Conférence paraît admettre une compétence plus large de l'Etat côtier dans sa M.T. puisqu'il confie à ce dernier un pouvoir d'« inspection matérielle » du navire au sujet duquel il aurait des « motifs sérieux » de penser qu'il a enfreint au cours du passage, non seulement « les lois et règlements nationaux établis conformément à la présente Convention », mais encore les « normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et combattre la pollution causée par des navires » (152). Il faut déduire du rapprochement des deux textes que si l'Etat côtier n'est pas doté d'un pouvoir normateur, même supplétif, s'agissant de la « conception, la construction, l'équipage ou l'armement des navires étrangers » passant dans sa M.T., il exerce en revanche une compétence répressive à leur égard lorsqu'ils ne respectent pas les lois internationales régissant ces matières. Le texte ne donne aucune précision quant à la situation de l'Etat du pavillon par rapport à ces règles internationales et n'exige pas formellement qu'il les ait ratifiées (153). Dans la Z.C., l'Etat côtier ne se voit pas attribuer de fonction spéciale de caractère écologique bien que certaines délégations aient souligné le besoin de compléter dans ce sens le texte conventionnel de 1958 (154).

2. La catastrophe du champ pétrolifère d'Ekofisk en mer du Nord, ou celle d'Ixtoc One dans le golfe du Mexique, montre les

(151) Le projet initial de l'O.M.C.I. comprenait un article 8 indiquant qu'aucune disposition de l'Accord « ne saurait être interprétée comme portant atteinte aux pouvoirs qu'a tout Etat contractant de prendre des mesures plus strictes dans les limites de sa juridiction au sujet de toute question à laquelle la Convention s'applique » (O.M.C.I., P.C.M.P./8/3, 7 mars 1973). Selon M. Morin, en vertu de cet article, « les parties conservent dans leur mer territoriale le droit que leur reconnaît la coutume internationale d'imposer des normes plus strictes aux navires étrangers en ce qui concerne la prévention de la pollution, la conception et la construction des navires, etc. L'Etat riverain pourrait, en conséquence, empêcher le passage d'un navire ne se conformant pas à ces normes » (*loc. cit.*, Colloque de l'Académie de La Haye, p. 286). On ne trouve plus trace de cette disposition dans le texte de la Convention adoptée à Londres le 2 novembre 1973. L'article 9 prévoit simplement que la Convention « ne préjuge la codification et l'élaboration du droit de la mer par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer..., ni les revendications et positions juridiques présentes ou futures de tout Etat touchant le droit de la mer et la nature et l'Etendue de la juridiction de l'Etat riverain et de l'Etat du pavillon » (Acte final, p. 24).

(152) Art. 30, § 2 (A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1/Part III), vol. 5, p. 192. Art. 220, § 2 du Projet de Convention de 1980.

(153) La voie avait été ouverte par la Convention de Londres de 1973 dont l'article 5, § 4 stipule : « Les Parties appliquent aux navires des Etats qui ne sont pas parties à la Convention les prescriptions de la présente Convention dans la mesure où cela est nécessaire pour ne pas faire bénéficier ces navires de conditions plus favorables ». On peut s'interroger sur le maintien, en droit de la pollution des espaces marins, du principe de l'effet relatif des traités (« *Pacta tertiis nec nocent nec prosunt* »). A moins qu'il ne faille considérer, à la suite de l'I.D.I., l'ensemble de la matière comme découlant de l'obligation coutumière d'éviter ou de combattre la pollution qui se traduit pour les Etats côtiers, par un droit d'autoprotection opposable « *erga omnes* ».

(154) Notamment l'Egypte, l'Inde et l'Algérie (voir vol. 2 des Doc. off., p. 134 et suiv.).

responsabilités écrasantes prises par les Etats côtiers lorsqu'ils entreprennent l'exploitation des ressources minérales du P.C. placé sous leur juridiction. Selon la Convention de Genève sur le P.C., les opérations de forages « ne doivent pas avoir pour effet de gêner d'une manière injustifiable la navigation, la pêche ou la conservation des ressources biologiques de la mer ». De plus, dans les « zones de sécurité » qu'il a le droit de mettre en place autour des installations et dispositifs nécessaires à l'exploitation, l'Etat côtier « est tenu de prendre toutes les mesures propres à protéger les ressources de la mer contre les agents nuisibles » (155). La prolifération des puits de pétrole en mer, les quantités massives de brut susceptibles de se déverser à la surface de l'eau étalées sur plusieurs kilomètres et dérivant au gré des vents et des courants, exigent la formulation de règles infiniment plus contraignantes. La Conférence de Stockholm sur l'environnement a entendu lier le droit d'exploitation des ressources naturelles reconnu à tous les Etats au « devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans les régions ne relevant d'aucune juridiction nationale » (156). En réalité, il ne pèse pratiquement aucune obligation conventionnelle précise en la matière sur les Etats propriétaires des gisements sous-marins ni, du même coup, sur les sociétés qui les exploitent en concession (157). Le texte officiel de la troisième Commission demande simplement aux Etats de prendre « toutes les mesures nécessaires » visant à limiter la pollution provenant « des installations ou engins utilisés pour l'exploration ou l'exploitation des ressources naturelles du fond des mers et de leur sous-sol, en particulier les mesures qui sont destinées à prévenir les accidents et à faire face aux cas d'urgence, à assurer la sécurité des opérations en mer et à réglementer la conception, la construction, l'équipement, le fonctionnement et la composition du personnel de tels installations ou engins » (158). Le texte ajoute que « les Etats agissent de manière à ne pas transporter, directement ou indirectement, le préjudice ou les dangers d'une zone dans une autre ou à ne pas remplacer un type de pollution par un autre » (159). Ces obligations pour générales qu'elles soient, sont assorties de droits concernant la pose et l'entretien de pipe-lines par d'autres Etats sur le P.C.

(155) Article 5, § 1 et 7 de la Convention de Genève sur le P.C. De plus, la Convention sur la haute mer fait obligation aux Etats d'édicter des règles « visant à éviter la pollution des mers par les hydrocarbures... résultant de l'exploitation et de l'exploration du sol et du sous-sol sous-marins » (art. 24).

(156) Principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, document précité, p. 5.

(157) Seules la Convention du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, la Convention de Londres de 1973 et la Convention d'Helsinki pour la protection du milieu marin dans la Baltique (1974) comportent certaines obligations applicables aux plates-formes d'exploitation pétrolière en mer.

(158) Art. 4, § 3 c ; voir vol. 5 des Doc. off., p. 188 ; art. 194, § 3 c, du Projet de Convention de 1980.

(159) *Ibid.*, art. 5 ; Projet de Convention de 1980, art. 195.

de l'Etat côtier. Si ce dernier garde tous ses droits à l'égard des câbles et pipe-lines entrant dans sa M.T. ou son territoire ainsi que les pipe-lines nécessaires à l'exploitation de son P.C. (160), s'il ne peut « entrer la pose ou l'entretien de tels câbles ou pipe-lines » par d'autres Etats sur son P.C. en vertu du principe de la liberté des mers (161), le texte réserve, toutefois, son « droit de prendre des mesures raisonnables pour... la prévention de la pollution provenant des pipe-lines » (162). Finalement, l'Etat côtier serait compétent pour prendre les mesures nécessaires visant à la prévention et à la limitation de la pollution marine due aux hydrocarbures extraits du P.C. ou acheminés par oléoducs ou gaoducs posés sur son sol.

3. Si la pollution des mers est particulièrement meurtrière pour les espèces biologiques au voisinage des côtes, c'est non seulement parce que les activités de transport et d'industrie y sont concentrées mais encore parce que les eaux peu profondes du P.C. servent d'habitat, de lieux de reproduction et d'alimentation pour la plupart des stocks halieutiques propres à la consommation humaine. A cet égard, la prévention de la pollution devient un facteur indispensable de la conservation des ressources. L'« intérêt spécial » reconnu en la matière à l'Etat côtier par la Conférence de Genève de 1958 ne peut pas ne pas se traduire par une définition de ses droits et devoirs écologiques dans les régions adjacentes à sa M.T. et dans les eaux surplombant son P.C. (163).

Le développement des législations nationales réalisant un élargissement de l'emprise maritime des Etats côtiers pour des fins économiques s'est également appuyé sur des considérations écologiques : il est symptomatique que le Canada ait institué une zone antipollution en même temps que des zones de pêche réservée dans ses régions côtières (164). Les revendications de compétences côtières dans le cadre de la Z.E. font aussi une large place aux objectifs de

(160) Texte officieux du Président de la Seconde Commission, art. 67, § 1 et 4 ; Projet de Convention de 1980, art. 79.

(161) Même article, § 2 ; Projet de Convention de 1980, art. 79.

(162) *Ibid.* On notera que la Convention de 1958 sur le P.C. ne réservait que le droit de l'Etat côtier « de prendre des mesures raisonnables pour l'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles » (art. 4).

(163) « Tout Etat riverain a un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale » (art. 6, § 1 de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer). Louis Cavaré, après examen des conventions sur la pêche déplore, à juste titre, leur ignorance de la question de la pollution et le fait qu'elles s'en tiennent au phénomène d'« overfishing » (« Les problèmes juridiques posés par la pollution des eaux maritimes », *R.G.D.I.P.*, 1964, p. 624). Le professeur Morin estime, toutefois, que « rien dans le texte n'exclut la possibilité de réglementer la pollution » : la procédure prévue devrait alors être respectée par l'Etat côtier et les mesures adoptées ne seraient opposables qu'aux Etats parties (*loc. cit.*, p. 351).

(164) Dans son commentaire de la législation canadienne de 1970, J.Y. Morin écrit : « Au "droit souverain" de réglementer la pêche dans le golfe Saint-Laurent, le détroit d'Hécate et le bassin Reine-Charlotte, s'ajoute donc celui de prévenir et réprimer les délits de pollution. Cette compétence vient à l'appui de la conservation des pêcheries et peut donc être justifiée par les mêmes motifs » (*loc. cit.*, *A.C.D.I.*, 1970, p. 220-221). La loi française du 16 juillet 1976 relative à

préservation du milieu marin contre la pollution (165). Plus s'affirme le droit des Etats côtiers à l'appropriation des ressources biologiques des régions maritimes adjacentes à son territoire, plus devient évident leur intérêt à protéger les stocks existants et leur renouvellement contre les agressions écologiques qui les mettent en péril. Sur le terrain pratique, la surveillance exercée pour imposer le respect du monopole de pêche dans la limite des 200 milles devrait faciliter le contrôle de l'application des normes nationales ou internationales de prévention de la pollution des mers par les services de l'Etat côtier. Le texte officieux de négociation (Seconde Commission) lui attribue logiquement, dans la Z.E., la « juridiction en ce qui concerne la préservation du milieu marin, notamment les activités visant à combattre et à réduire la pollution » (166). Le texte du Président de la Troisième Commission reconnaît aux Etats côtiers la possibilité de créer dans leur Z.E. des « aires particulières » dans lesquelles ils peuvent prendre des mesures obligatoires spéciales en rapport avec la situation écologique de celle-ci (167). D'une façon plus générale, l'Etat côtier se voit octroyer par le même projet officieux le droit de demander des renseignements ou même d'effectuer une enquête matérielle lorsqu'il a « des motifs sérieux de penser qu'un navire naviguant dans sa zone économique ou sa mer territoriale a enfreint, dans la zone économique, les lois ou les règlements nationaux établis conformément à la présente Convention ou les règles et normes internationales applicables et que cette infraction a entraîné des rejets importants et une

la Z.E. précise en son article 4 : « Dans la zone économique définie à l'article 1^{er} ci-dessus, les autorités françaises exercent les compétences reconnues par le droit international en matière de protection de l'environnement marin » (*R.G.D.I.P.*, 1976, p. 1227).

(165) « L'exclusivité des droits de l'Etat côtier sur la zone économique doit être limitée à l'exploitation des ressources naturelles qui s'y trouvent, bien qu'il doive être doté de pouvoirs correspondants, en particulier pour lutter contre la pollution » (M. Limpo Serra, Portugal, session de Caracas, Doc. off., vol. 2, p. 191, n° 21). Le délégué français, M. Jeannel, soucieux d'éviter l'octroi d'une compétence côtière globale, imaginait la possibilité de faire dériver le pouvoir de l'Etat côtier, non pas de ses droits économiques, mais de la loi du pavillon elle-même, par un système de délégation de pouvoirs générale que se consentiraient les parties à la future convention afin de combattre la pollution dans la Z.E. (*ibid.*, p. 207, n° 47).

(166) Art. 44, § 1 d, projet précité, vol. 5, p. 173. Cette compétence était prévue dans la plupart des projets déposés par les délégations sur la Z.E. sauf celui des pays de l'Est (A/CONF. 62/C. 2/L. 38), vol. 3, p. 248. La proposition américaine indiquait que dans la Z.E., « l'Etat côtier exerce les autres droits et s'acquitte des autres devoirs spécifiés dans la présente Convention, y compris ceux qui concernent la protection et la préservation du milieu marin et la conduite de la recherche scientifique » (A/CONF. 62/C. 2/L. 47), vol. 3, p. 257. Sur ces projets et les droits écologiques qu'ils définissent, voir J.P. Queneudec, « La zone économique », *R.G.D.I.P.*, 1975, 233-234, notamment. Projet de Convention de 1980, art. 56, p. 47.

(167) Art. 21, § 5, document précité, vol. 5, p. 190. Le texte subordonne, toutefois, l'entrée en vigueur de ces mesures à l'accord de « l'organisation internationale compétente », au terme d'un procédure de « consultation - approbation tacite » relativement compliquée. L'article 211, § 5 du Projet de Convention de 1980 a davantage renforcé les conditions de l'exercice des compétences nationales dans ce cas précis.

pollution notable du milieu marin » (168). Lorsque l'infraction est établie, l'Etat côtier peut poursuivre le contrevenant conformément à ses lois (169).

En conclusion, plusieurs traits se dégagent de cette analyse.

1. Par les multiples responsabilités qu'il assume dans le cadre de son emprise côtière, l'Etat est fondé à prendre les mesures nécessaires pour combattre la pollution du milieu marin qui menace de destruction ses ressources halieutiques ou de détérioration son environnement côtier, d'autant plus que des devoirs correspondants lui incombent en la matière : l'efficacité de l'action écologique exige la possibilité d'agir aussi bien à l'égard des nationaux que des navires étrangers en passage dans la zone.

2. En raison de l'unité physique du milieu marin, de la nature des causes de la pollution qui appellent l'action concertée de plusieurs pays et pas uniquement l'intervention unilatérale des Etats côtiers menacés, et de l'existence et du développement du droit conventionnel sur la préservation du milieu marin contre la pollution, il est certain que l'Etat côtier ne doit agir que dans le cadre et en application des normes du droit international. Nous nous trouvons en présence d'un cas de « dédoublement fonctionnel » tel que le concevait Georges Scelle et dont se réclament certains pays qui entendent intensifier la lutte contre la pollution marine (170). Les données du problème

(168) Art. 30, § 3 du même texte. Art. 220, § 5 du Projet de Convention de 1980. L'enquête devrait logiquement porter sur la possession du certificat international antipollution prévu à l'article 27, § 3 ou le certificat analogue institué par la Convention de Londres de 1973 (art. 5, § 2). Les pouvoirs d'inspection conférés à l'Etat côtier dans ses ports et terminaux par cet accord se trouveraient ainsi étendus à la M.T. et à la Z.E.

(169) Art. 30, § 6 du Projet officieux de la 3^e Commission. Art. 220, § 6 du Projet de Convention de 1980. Cette disposition sembl e conforme aux vœux de la délégation française : M. Jeannel a estimé, en effet, que « l'Etat côtier doit disposer de deux droits constituant des exceptions précises et limitées à la loi du pavillon : d'abord celui de vérifier qu'il y a eu infraction et d'en dresser un constat devant les tribunaux de l'Etat du pavillon et, en second lieu, celui de poursuivre pénalement le contrevenant devant ses propres tribunaux, si l'Etat du pavillon était défaillant. Cette solution concilie à la fois l'efficacité (car l'Etat du pavillon n'a souvent aucun intérêt à engager des poursuites et parce que l'Etat côtier est le seul qui soit bien placé pour constater l'infraction commise au large de son territoire) et la nécessité de préserver la liberté des communications, puisque le navire ne doit être stoppé que pendant le temps strictement nécessaire à la constatation de l'infraction » (Caracas, 3^e Commission, vol. 2, p. 370, n° 30).

(170) Ainsi, devant le Comité des fonds marins, M. Beesley a longuement développé la théorie du « custodianship » : l'Etat côtier serait constitué « gardien » (« custodian ») des eaux adjacentes à son territoire ; il y appliquerait les normes internationales, régionales, nationales nécessaires à leur préservation de la pollution ; la sanction de ses droits et de ses devoirs se situerait au niveau judiciaire international de façon obligatoire (M. Beesley, qui a justifié la législation canadienne de 1970 dans ce nouveau cadre conceptuel, a indiqué que le refus de la juridiction obligatoire de la C.I.J. opposé par son pays pour les différends nés de l'application de cette loi n'était que provisoire), voir les Comptes rendus analytiques du C.F.M., Sous-Comité 3, 19 août 1971 (A/AC.13/SC. III/SR. 10), p. 130-136.

sont complexes du point de vue juridique et plusieurs degrés sont envisageables pour l'action nationale : la simple exécution des normes internationales existantes, l'édiction de règles plus rigoureuses ou spéciales répondant plus étroitement à la situation locale, un pouvoir « législatif » de substitution dans tous les cas où la réglementation internationale ne sera pas intervenue (171). Une des questions les plus délicates à trancher reste celle de la portée des normes anti-pollution, d'origine nationale ou internationale, et de leur opposabilité aux Etats tiers. S'il existe une obligation universelle de ne pas polluer ou de réduire la pollution, elle devrait normalement se traduire par une sanction juridique et judiciaire appropriée.

3. L'efficacité de l'action côtière est étroitement liée à la nature et à l'importance des moyens administratifs et matériels que les Etats seront capables de mobiliser à cette fin. C'est non seulement un problème d'organisation et de volonté politique, mais encore, et surtout, une question de développement (172).

§ II. - La conservation des espèces halieutiques

Faut-il rappeler que les ressources biologiques marines présentent un intérêt majeur pour l'alimentation mondiale et que l'importance économique de la pêche est, par suite, considérable, même si elle varie énormément selon les pays (173) ? Les progrès techniques ont permis un accroissement spectaculaire du rendement halieutique : la production mondiale a quadruplé en trente ans (1938-1968). Cependant, dès 1972, une phénomène d'« *overfishing* » se manifestait et démontrait l'urgence d'une politique de conservation. La F.A.O. soutient qu'une exploitation rationnelle des stocks permettrait de doubler pratiquement la production actuelle (174). On devrait pour cela mettre

(171) Le pouvoir législatif subsidiaire de l'Etat côtier est défini de façon la plus large dans le projet A/CONF. 62/C. 3/L. 6 (Canada, Espagne, Fidji, Ghana, Guyane, Inde, Iran, Islande, Nouvelle-Zélande et Philippines) : « En l'absence de règles et de normes convenues à l'échelon international ou si ces règles et normes sont insuffisantes compte tenu des circonstances, l'Etat côtier peut adopter des lois et règlements raisonnables et non discriminatoires en vue de compléter les règles et normes pertinentes convenues à l'échelon international ou de prévoir des dispositions plus rigoureuses que celles de ces règles et normes. Cependant, en ce qui concerne la conception et la construction des navires, l'Etat côtier ne peut appliquer de normes plus rigoureuses aux navires naviguant dans sa zone que dans les eaux où de telles normes sont indispensables parce qu'il existe des dangers exceptionnels pour la navigation ou que le milieu marin, selon des critères scientifiques acceptés, est particulièrement vulnérable » (vol. 3, p. 289).

(172) Le Projet de Convention officieux de 1980 prévoit des mesures d'assistance technique à l'égard des pays en voie de développement (art. 202-203, doc. A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3, p. 82-83).

(173) Voir F.A.O., circulaire des pêches n° 314, Rome, 1973 ; doc. C.O.F.I./73/inf. 8, « Profils de la pêche par pays » ; France : Rapport Martray au Conseil économique et social, 1976, p. 11-25.

(174) Circulaire des pêches n° 118, « Les perspectives de développement des pêches mondiales pour 1975 et 1985 », p. 27. Sur l'action de la F.A.O., voir notre étude : *La F.A.O. et les pêches maritimes*, Mémoire de D.E.S., Montpellier, 1972, 211 p. et annexes.

fin à des pratiques de pillage systématique des fonds de pêche, qui caractérisent la grande pêche industrielle (175). Mais, l'aménagement et la conservation des stocks halieutiques soulèvent d'épineux problèmes car c'est une opération complexe et onéreuse sur le plan scientifique, controversée et aléatoire sur le plan politique et juridique. La mise en œuvre des solutions préconisées par les experts, dans les pêcheries traditionnelles en haute mer, supposait la coopération des Etats concernés pour créer les structures juridiques nécessaires. Les 25 commissions internationales existantes à cette heure ont apporté une première réponse, surtout en matière de recherches halieutiques. Sur le plan juridictionnel, le bilan est plus faible, ces organismes étant généralement dépourvus de pouvoirs directs (176). L'obstacle de la loi du pavillon, ici aussi responsable de l'impuissance de la société internationale, explique l'hostilité des Etats côtiers du Tiers Monde à l'égard de ces institutions. Mettant en avant leur « intérêt spécial » à la conservation des pêcheries (A), ils ne tardèrent pas à affirmer leur « juridiction exclusive » en cette matière comme en matière d'exploitation (B).

A. — L'INTÉRÊT SPÉCIAL DE L'ÉTAT CÔTIER.

« Tout Etat riverain a un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale » (177). Après la construction du régime du P.C., ce principe constitue l'apport le plus novateur de la Conférence de Genève de 1958. Pour la première fois, en effet, se trouve rompue, théoriquement, l'égalité d'intérêt fictive de tous les Etats en haute mer, au bénéfice de l'intérêt particulier de l'Etat côtier. Une brèche décisive était ainsi ouverte dans l'édifice patiemment bâti à partir de la pensée de Grotius. Cet enjeu doctrinal domine le processus d'élaboration de la notion (a), en montre la signification profonde (b), en explique les conséquences (c).

a) *La formation de la notion d' « intérêt spécial ».*

L'avantage que représente la proximité de régions poissonneuses pour l'Etat côtier, qui est à l'origine de son droit de pêche exclusif dans la M.T., est depuis longtemps reconnu. En 1930, on avança la nécessité de la conservation des pêcheries pour réclamer déjà une extension de la M.T., ou, à tout le moins, l'octroi de pouvoirs spéciaux de gestion pour l'Etat côtier dans la Z.C. qui était alors en discussion (178). L'idée ne fut reprise qu'en 1945 dans la seconde Procla-

(175) Rapport Martray, *op. cit.*, p. 27.

(176) Voir circulaire F.A.O. n° 331, Rapport sur les organismes internationaux des pêches, Rome, 1975, n°s 173, 211 et 212. Egalement, notre Mémoire de D.E.S., précité.

(177) Art. 6, § 1 de la Convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

(178) Notamment P.V., 14^e séance de la Conférence de La Haye, 30 avril 1930, proposition d'Henri Rolin.

mation du Président Truman sur les pêcheries adjacentes (179). Selon le Mémoire de l'O.N.U. à la C.D.I., les arguments qui justifient ce droit de l'Etat d'exercer au-delà de la M.T. la protection des pêcheries adjacentes ont été, successivement, les suivants : 1) recours à l'autoprotection contre des activités susceptibles de ruiner une industrie vitale pour l'économie nationale ; 2) existence d'un droit de propriété sur les espèces à protéger, biologiquement rattachées à la zone maritime nationale ; 3) l'intérêt général que constitue cette protection pour la communauté internationale (180). A la C.D.I., le rapporteur général François proposa d'octroyer sur cette dernière base un droit de réglementation à l'Etat côtier dans une zone s'étendant jusqu'à 200 milles de ses lignes de base. Le but était double : obtenir une gestion efficace des stocks ; dissuader les Etats d'étendre leur juridiction exclusive sur les pêcheries à l'exemple des pays d'Amérique latine. La Commission repoussa cette solution hardie et ne fait mention de la suggestion que dans le commentaire de son projet d'articles (181). A la Conférence de Rome sur la conservation des ressources biologiques, réunie en 1955, la mention de l'« intérêt particulier » de l'Etat côtier à la conservation des pêcheries adjacentes fut faite dans le Rapport final. (182). La C.D.I. s'employa alors à valoriser cet acquis à l'initiative de son Président, M. Garcia-Amador, et adopta des articles reconnaissant cet « intérêt spécial » qui « existe du seul fait de la situation géographique », sans établir pour autant la primauté « *per se* » de celui-ci sur les intérêts des autres Etats en cause (183). La version définitive fut celle qu'on introduisit dans l'article 54 du projet de la C.D.I., puis dans l'article 6, § 1 de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation (précitée). Toutefois, à Genève, la référence à l'intérêt spécial fut vigoureusement combattue par la Suède, plaidant pour l'égalité de tous les Etats dont les navires travaillent sur le même champ de pêche et refusant tout traitement préférentiel à l'Etat côtier. Cette opinion ne fut suivie que par le Japon et la R.F.A., et le texte du projet de la C.D.I. fut adopté massivement par la Troisième Commission et reçut en plénière l'appui des latino-américains, conscients de la novation ainsi introduite dans le droit de la mer traditionnel et de sa fécondité potentielle pour les pays côtiers combattifs (184).

(179) Déclaration rendue publique en même temps que la proclamation historique de l'Exécutif américain sur le P.C., le 28 septembre 1945 (texte in *A.J.I.L.*, 1946, supplément, p. 45-47).

(180) Document déjà cité, p. 86, n° 137.

(181) Doc. A/CN.4/60, *Annuaire de la C.D.I.*, 1953, vol. 2, p. 31.

(182) Doc. A/CONF.10/6, p. 3, n° 18. Cette Conférence technique fut convoquée par la résolution 900-IX de l'Assemblée générale de l'O.N.U. (14 déc. 1954). Elle se tint à Rome (18 avril-10 mai 1955).

(183) Voir Rapoport final de 1956, précité, p. 35. Sur tous ces points : H. Ph. Visser't Hooft, *Les Nations Unies et la conservation des ressources de la mer*, notamment p. 179-241 (La Haye, 1958).

(184) L'Equateur, par exemple, justifie son vote en expliquant que « sa délégation souhaite participer à la décision historique de la Conférence tendant à ériger en principe juridique le droit des Etats riverains sur les ressources biologiques des eaux adjacentes de leur mer territoriale » (plénières, vol. 2 [A/CONF.13/38], p. 52, n° 38).

b) *La signification de la notion d' « intérêt spécial ».*

La C.D.I. n'a donné qu'une expression abstraite à la notion, sans exigence de preuve de la réalité concrète du rapport existant entre telle collectivité côtière et telle pêcherie adjacente. La règle posée a donc une portée objective. On lui reprocha son fondement purement géographique (185). C'est négliger que l'Etat côtier, le plus souvent se trouve mal placé dans le rapport de force économique existant dans les zones de pêche. L'accessibilité des ressources se heurte chez lui à un problème de développement. Il souffre particulièrement du pillage des fonds, pour le présent et pour l'avenir, car ses pêcheurs côtiers ne peuvent pas, comme les pêcheurs industriels, se déplacer vers d'autres lieux de pêche après l'épuisement d'un stock. L'intérêt des Etats industrialisés pour la conservation des pêcheries côtières est relatif. Celui des Etats côtiers en développement est capital et prépondérant. En fait, trois situations bien distinctes peuvent se rencontrer : 1) les pêcheurs côtiers participent à l'exploitation de la pêcherie à protéger (intérêt actuel) ; 2) les pêcheurs côtiers comptent pouvoir participer à cette exploitation dans l'avenir (intérêt potentiel) ; 3) l'affaiblissement de la productivité de la pêcherie a des répercussions néfastes sur la zone côtière exploitée par les pêcheurs de l'Etat riverain (intérêt connexe). Ces hypothèses recouvrent pratiquement toutes les situations d' « intérêt spécial » et ont été mises en évidence par les représentants des pays côtiers dans les instances internationales (186). Seule la catégorie minoritaire des Etats hauturiers n'y est pas prise en compte. La C.D.I. et la Conférence de Genève ne pouvaient donc que consacrer cette notion, car la solution alternative, la protection internationale institutionnalisée, n'avait aucune chance d'aboutir. Le seul véritable obstacle à l'admission de la notion d' « intérêt spécial », tenait en réalité à l'incertitude qui régnait quant aux conséquences pratiques qu'on pouvait en tirer du point de vue de la juridiction compétente pour édicter la réglementation restrictive nécessaire, et l'imposer.

c) *Les conséquences de la notion d' « intérêt spécial ».*

Elles sont au nombre de deux dans la Convention de Genève. D'abord, l'Etat côtier, que ses ressortissants participent ou non à la pêche, peut imposer sa présence dans tout processus de négociation en vue de la réglementation de l'exploitation, ou même provoquer lui-même son déclenchement (187). On a pensé ainsi éviter aussi bien une réglementation établie par les seuls Etats « pêcheurs », qu'un épuisement des stocks par négligence. Mais, comment pallier la lenteur de toute procédure conventionnelle, surtout si elle était provoquée par l'Etat côtier ? Or la conservation implique souvent l'urgence

(185) Visser't Hooft, *op. cit.*, p. 236.

(186) Voir, notamment, l'intervention de M. Castaneda (Mexique) en 3^e Comité (Doc. off., vol. 5, p. 38-40) de la Conférence de 1958 à Genève.

(187) Art. 6, § 2 de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation...

des mesures à prendre. La Convention a donc permis, en second lieu, à l'Etat côtier de les édicter unilatéralement si les négociations n'ont pas abouti dans les six mois et sous réserve de trois conditions : 1) l'urgence ; 2) le fondement scientifique des mesures ; 3) leur caractère non discriminatoire. Cette réglementation n'est que provisoire, en attendant la conclusion d'un accord ou l'issue de la procédure de règlement des conflits à laquelle on peut la soumettre (188). La complexité de ce système précautionneux à l'excès explique sa faillite totale (189). La proposition du professeur François aurait pu davantage convenir aux aspirations des Etats côtiers et il n'est pas sûr qu'elle eût précipité l'évolution dans le sens de la généralisation des zones de juridiction exclusive. Le dépit ressenti par les pays du Tiers Monde à l'issue des Conférences de 1958 et 1960 fut bien plus décisif à cet égard (190). C'était l'occasion de tester la volonté et la capacité des pays côtiers de prendre en charge la gestion des pêcheries côtières avec la collaboration des organisations internationales scientifiques. Aujourd'hui, ce sont les pays industrialisés qui doivent en venir à des politiques nationales de conservation, dans un contexte de pénurie généralisée. L'« intérêt spécial » s'est ainsi transformé partout en « juridiction exclusive ».

B. — LA JURIDICTION EXCLUSIVE DE L'ETAT CÔTIER.

Dans les débats récents sur le contenu du régime juridique de la Z.E.E., les problèmes de conservation des ressources halieutiques ont été soulevés par les nations industrialisées dans le but évident de limiter la juridiction de l'Etat côtier au domaine de la gestion rationnelle des stocks, à titre principal, tout en concédant, accessoirement, un droit préférentiel d'exploitation aux pêcheurs côtiers, dans les conditions déjà examinées dans le précédent chapitre (191). Cependant, même dans les questions de conservation, les prérogatives côtières se seraient trouvé endiguées par la nécessité de coopération pour la gestion de certaines espèces (192). Ainsi, la complexité des

(188) *Ibid.*, § 3 et 4.

(189) Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, le Directeur général de la F.A.O. n'a reçu aucune notification de mesures de conservation prises sur cette base, ni n'a eu à donner son avis sur la constitution de la commission spéciale chargée de trancher les désaccords en vertu de l'article 9, constatait M. Carroz au Colloque de Montpellier (*loc. cit.*, p. 262-263).

(190) Déclaration de M. Castaneda au C.F.M., 24 mars 1971, doc. A/AC.138/SR.58, p. 200).

(191) Voir : Doc. A/AC.138/SC.II/L.4 (M.T., détroits, pêcheries), U.S.A. ; A/AC.138/SC.II/L.6, U.R.S.S., pêche ; A/AC.138/SC.II/L.8, Canada, gestion des ressources biologiques de la mer ; A/AC.138/L.9, U.S.A., pêcheries ; A/AC.138/SC.II/L.12, Japon, pêcheries ; A/AC.138/SC.II/L.20, U.S.A., espèces anadromes et grands migrateurs ; A/AC.138/SC.II/L.35, U.S.A., droits et devoirs des Etats côtiers dans la Z.E. ; A/CONF.62/C.2/L.38, pays de l'Est, Z.E. ; A/CONF.62/C.2/L.47, U.S.A., Z.E. et P.C. ; A/CONF.62/C.2/L.80, U.S.A., ressources biologiques.

(192) Notamment les grands migrateurs et les espèces anadromes. Pour les thons, par exemple, on fait ressortir qu'ils fréquentent tous les océans et toutes les mers du globe : les recherches scientifiques et les mesures de conservation les concernant doivent être conçues et mises en œuvre « dans le cadre d'une

activités de conservation, dont le caractère scientifique est souligné avec insistance, aurait pu servir de base à un partage des compétences entre l'Etat côtier, d'une part, et les Etats intéressés à un titre ou à un autre à la réglementation de la pêche dans la Z.E. de l'Etat côtier, d'autre part, non plus selon un critère géographique, mais en fonction d'une discrimination dite « par espèces » (193). Les Etats attachés à la notion de Z.E. ont généralement mal accueilli ces propositions restrictives fondées sur ces considérations « scientifiques » dont l'utilisation politique qui en est faite par les pays industrialisés portent atteinte à leur crédibilité auprès des nations en développement, dépourvues le plus souvent de l'infrastructure scientifique nécessaire qui leur permettrait de participer à un tel débat de façon autonome (194). Les objectifs primordiaux de la Z.E. étant de réserver aux Etats côtiers un monopole d'exploitation des ressources naturelles, les hypothèses dans lesquelles l'Etat côtier interviendra au titre d'un « mandat international » seront forcément très limitées (a), tant la conservation des espèces halieutiques est peu dissociable de l'exercice des « droits souverains » qui lui sont reconnus s'agissant de leur exploitation (b).

a) L'hypothèse du mandat international.

L'idée de confier à l'Etat côtier un « mandat international » concernant la gestion des ressources biologiques de la haute mer adjacente à sa M.T. avait déjà été évoquée au début des travaux de la C.D.I. (195). Comme on l'a vu, elle fut transposée avec quelque succès dans le domaine de la préservation du milieu marin contre la

coopération internationale ». Pour le saumon et les autres anadromes, qui naissent dans les rivières et vivent en mer à l'âge adulte, exception faite des périodes de frayage, on insiste sur les frais d'aménagement importants que doivent consentir les Etats d'origine pour préserver et faciliter la reproduction des espèces : ces gouvernements doivent recevoir « quelque assurance que l'on imposera à l'exploitation en mer les limitations nécessaires, pour que les mesures qu'ils prennent dans leurs eaux intérieures ne soient pas inutiles » (document des U.S.A., A/AC.138/SC.II/L.20, Rapport C.F.M. A/9021, vol. 3, p. 16-25).

(193) Ainsi, pour les espèces anadromes : « La pêche des espèces anadromes est interdite au large de la mer territoriale, aussi bien dans la zone économique qu'au-delà à moins qu'elle ne soit autorisée par l'Etat d'origine ». Pour les espèces migratrices, la conservation se fait concurremment par voie de règlements côtiers et par le truchement d'une organisation régionale : « Les règlements de cette organisation... s'appliquent à tous les navires pêchant ces espèces quelle que soit leur nationalité » (art. 18 et 19 du projet américain, A/CONF.62/C.2/L.47 [Z.E. et P.C.], vol. 3, p. 259).

(194) M. Warioba (Tanzanie) a exprimé son scepticisme quant à l'indépendance des chercheurs affectés aux organismes internationaux des pêches au regard des pressions exercées par les puissants intérêts halieutiques des nations industrialisées : « La recherche scientifique doit être menée sous les auspices d'une institution internationale afin de la mettre à l'abri des pressions rapaces que pourraient exercer certains pays », a-t-il conclu (Caracas, 2^e Commission, vol. 2, p. 264, n^o 59 et 62).

(195) Le Memorandum du Secrétariat de l'O.N.U. présente l'Etat riverain comme le « gérant d'affaires » de la communauté internationale (précité, p. 86, n^o 137). Le second Rapport François sur la haute mer insiste sur son rôle de « trustee », de gardien des ressources biologiques (A/CN.4/42, p. 39).

pollution (196). Certains projets présentés au C.F.M. à propos des pêcheries se rattachent à cette conception (197). Elle comporte deux avantages substantiels pour les grandes puissances : d'abord, elle distingue nettement les problèmes de conservation et les problèmes d'exploitation, les premiers et les seconds n'étant pas résolus en fonction des mêmes principes ; ensuite, en matière de gestion des ressources marines, elle place les pouvoirs de l'Etat côtier sous le contrôle de la communauté internationale dont ces mêmes pouvoirs procèdent par délégation.

Au C.F.M., M. Beesley (Canada) fit la théorie de ce système de délégation des pouvoirs à l'Etat côtier en vue de la gestion des ressources halieutiques. La démonstration s'appuie sur les lacunes des mécanismes traditionnels : lenteur du processus habituel de réglementation (198) et impuissance des commissions internationales (199). Pour M. Beesley, il est vain de rechercher une issue par la création d'un organisme central de gestion des pêcheries internationales. « Le gouvernement canadien doute fort, devait-il affirmer, que les Etats membres de l'O.N.U. acceptent un type quelconque de superorganisme doté de pouvoirs qui l'emporteraient sur l'ensemble des pouvoirs attribués au Conseil de sécurité, à l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, à l'Organisation de l'aviation civile internationale, à l'Organisation mondiale de la santé, etc. De ce fait, conclût-il, il faudrait confier une grande partie de l'administration du droit de l'avenir aux Etats riverains et fonder ce droit

(196) Voir le paragraphe précédent.

(197) Notamment, le projet du Canada A/AC.138/SC.II/L.8 : « L'Etat riverain a un intérêt spécial et une responsabilité spéciale en ce qui concerne la conservation des ressources biologiques de la mer adjacente à ses côtes et doit jouir de l'autorité nécessaire pour gérer ces ressources d'une manière compatible avec son intérêt spécial et sa responsabilité spéciale... Tout régime de gestion d'un lieu de pêche en exploitation internationale doit accepter de faire rapport à la communauté internationale sur la manière dont il exerce cette gestion... La notion selon laquelle l'Etat côtier gère les espèces côtières en tant que « gérant » agissant pour le compte de la communauté internationale n'aurait pas pour corollaire que l'exercice par un Etat côtier des pouvoirs et des responsabilités qui lui sont dévolues doive être soumis à une surveillance étroite, mais plutôt que l'exercice de ces pouvoirs, lorsqu'il demeure conforme à des critères internationalement reconnus, soit soumis à des procédures appropriées de règlement des différends » (C.F.M., Rapport A/8721, p. 182-186, *passim*).

(198) « Du point de vue d'un Etat riverain, une solution qui exigerait de longues discussions entre scientifiques spécialistes des pêches ne serait pas une réponse satisfaisante aux difficultés immédiates que rencontre un gouvernement soucieux de protéger les moyens de subsistance de ses pêcheurs. Même si les spécialistes parviennent à se mettre d'accord sur des évaluations scientifiques, leurs recommandations ne seront pas nécessairement acceptées par les administrateurs représentant leurs gouvernements dans un organe de contrôle quelconque pouvant être créé, et les gouvernements eux-mêmes pourraient ne pas accepter les recommandations de leurs administrateurs à cause de pressions politiques » (24 mars 1971, doc. A/AC.138/SR.58, p. 208).

(199) « Les diverses commissions des pêches permettent l'analyse des données, favorisent l'exécution de programmes de recherche et élaborent des règlements, mais tous leurs membres ne prennent pas une part active à leurs travaux et certains participants aux pêcheries n'y sont pas représentés, etc. » (M. Beesley reprend les griefs d'inefficacité et d'ignorance des intérêts des Etats côtiers que nous avons déjà formulés plus haut) (15 mars 1972, doc. A/AC.138/SC.II/SR.25, p. 13).

sur des notions de gestion des ressources... En plus de la notion de délégation des pouvoirs — et, en fait, de l'exercice des pouvoirs dont jouissent déjà les Etats riverains — il faudrait tenir compte de la notion concomitante des responsabilités et des devoirs et de l'idée que les Etats riverains ne doivent pas agir uniquement dans leur propre intérêt, mais aussi en tant que gardiens des intérêts essentiels de la communauté internationale » (200).

Ces concepts devraient trouver leur domaine d'élection privilégié dans le secteur économique des pêches : « Il serait assurément possible de mettre au point un système efficace de gestion des ressources dans le cadre duquel l'Etat riverain accepterait, en qualité de « *fidei-commis* », agissant pour le compte de la communauté internationale, de conserver la responsabilité et gérer les ressources de la mer en espèces non sédentaires bien au-delà des limites de la juridiction nationale exclusive. Ce système ne comporterait pas le droit exclusif d'exploiter ces espèces, bien que des dispositions fussent prévues pour accorder des droits préférentiels aux Etats riverains en reconnaissance de leurs intérêts spéciaux acceptés » (201).

M. Beesley expliqua, enfin, que l'action de l'Etat côtier ne devait pas relever de son bon plaisir mais, au contraire, obéir à des « principes généraux de gestion » : « Il faut que l'Etat côtier exerce ses activités d'après des idées directrices objectives et que la communauté internationale puisse en juger d'après des normes objectives ». Cela implique un contrôle mais ce dernier ne dépendrait pas d'un organisme international mais des autres Etats dont les pêcheurs auraient à souffrir des restrictions imposées par l'Etat côtier : « Le pouvoir de l'Etat côtier ne serait pas contesté, mais l'exercice de ce pouvoir serait sujet à des procédures appropriées de règlement des différends ». Quant aux commissions internationales, on les conserverait comme instances scientifiques de consultation, toutes leurs compétences « réglementaires » étant transmises aux Etats côtiers (202).

Certaines nations industrialisées se sont intéressées à ce système et, notamment, les Etats-Unis qui reprirent à leur compte l'idée de délégation de pouvoirs, M. Stevenson précisant, après M. Beesley, qu'« une telle délégation de pouvoirs devrait impliquer de la part de l'Etat riverain, l'engagement d'agir conformément aux termes de cette délégation de pouvoirs, en tant que mandataire, gardien ou gestionnaire des ressources, agissant pour le compte de la communauté internationale » et que « les activités de l'Etat riverain dans ce domaine devraient être soumises aux normes internationales » (203). En revanche, ces propositions suscitèrent peu d'écho du côté des pays en voie de développement.

Finalement, ces projets de « mandat international » échouèrent avant la réunion de la Troisième Conférence elle-même, supplantés

(200) 5 août 1971, doc. A/AC.138/SR.63, p. 37.

(201) Doc. A/AC.138/SR.63, précité, p. 38.

(202) Doc. A/AC.138/SC.II/SR.25, précité, p. 12.

(203) C.F.M., 18 août 1971, doc. A/AC.138/SR.65, p. 69.

par les notions de mer patrimoniale ou de Z.E. qui recueillirent la faveur de la majorité des Etats assez rapidement (204). Plusieurs reproches pouvaient leur être adressés. D'abord le système reposait en grande partie sur une fiction juridique : la « communauté internationale » ne peut donner aucun mandat ni déléguer véritablement des pouvoirs à l'Etat côtier puisqu'elle-même ne dispose d'aucun pouvoir propre, ni même d'aucune personnalité juridique. L'application de l'adage « *nemo plus juris tranfere potest quod non habet* » donnerait en l'occurrence un résultat dérisoire. En réalité, la délégation ne pourrait être consentie que par les Etats exerçant déjà une autorité sur les pêcheurs opérant dans les zones côtières, soit les Etats du pavillon... Les termes dans lesquels ils se déclarèrent disposés à le faire n'aurait pratiquement rien changé au processus mis en place en 1958 dont l'inefficacité radicale a déjà été prouvée par les Etats côtiers... En sens inverse, si les Etats côtiers avaient accepté le principe du mandat international, comment se serait-il concilier avec le principe de l'appropriation, sous-jacent à toutes les revendications côtières depuis 1945 et contenu, comme on l'a vu, dans la notion de « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » ? R.J. Dupuy et A. Piquemal, ayant constaté que les mandats internationaux « ont la faculté d'osciller entre l'appropriation et la gestion, selon leur utilisation », concluaient ainsi : « La gestion du mandataire peut éviter l'appropriation nationale, mais l'appropriation nationale peut aussi s'effectuer sous le couvert de la gestion. Interprétation peut-être pessimiste mais qui s'insère dans le vaste mouvement dialectique gouvernant les différentes phases du droit de la mer » (205).

Cependant, il subsiste dans les projets actuels des traces de la notion de mandat dans des hypothèses de co-exploitation d'espèces migratrices ou pour la gestion des espèces anadromes, l'Etat côtier n'agissant que selon des normes adoptées en commun avec tous les Etats intéressés (206). La notion de « droits souverains », reconnus

(204) Le Canada s'est lui-même rallié en 1973 aux notions de Z.E. et de « mer patrimoniale ». M. Beesley expliqua au C.F.M. dans quelles conditions le Premier ministre canadien et le Président du Mexique avaient affirmé leur identité de vue en matière de droit de la mer sur la base de la Déclaration de Saint-Domingue aux principes de laquelle le Canada affirme son adhésion. M. Beesley indiqua encore qu'il ne voyait aucune contradiction entre l'optique fonctionnelle défendue par lui jusque-là à partir de la notion de « garde » et la conception de la Z.E. exprimée par le Kenya dans son projet A/AC.138/SC.II/L.10, ou l'idée de « mer patrimoniale » contenue dans le doc. A/AC.138/SC.II/L.21 (Colombie, Mexique, Venezuela). Cependant, cette optique fonctionnelle ne se retrouve guère dans le projet sur la pêche auquel le Canada s'est associé, aux côtés de l'Inde, du Kenya et de Sri Lanka (A/AC.138/SR.II/L.38) qui reconnaît à l'Etat côtier des « droits souverains aux fins de l'exploration, de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources biologiques » (A/9021, vol. 3, p. 97, art. 1^{er}).

(205) « Les appropriations nationales des espaces maritimes », in *Actualités du droit de la mer*, op. cit., p. 152.

(206) Voir le Texte unique de négociation aux articles 53 (grands migrateurs : rôle des organismes de pêche), 54 (mammifères marins) et 55-56 (espèces anadromes et catadromes, coopération entre les Etats intéressés selon des formules assez compliquées dont la mise en œuvre nécessitera sans doute des accords particuliers), in vol. 5, p. 174-176. Consulter aussi les articles 64 à 68 du Projet de Convention de 1980.

dans ces mêmes textes, s'accorde mal avec ces réminiscences de propositions avortées.

b) *L'hypothèse des « droits souverains ».*

Dans la Z.E. exclusive, l'Etat côtier exerce une « souveraineté économique » pleine et entière. Selon le Texte unique de négociation, en effet, il dispose « des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond des mers et de son sous-sol et des eaux susjacentes » (207). Les compétences de réglementation en vue de la gestion des richesses halieutiques sont donc intégrées parmi les autres compétences constituant la « souveraineté économique », concernant aussi bien l'exploration et l'exploitation, que portant sur les autres ressources de la mer. A l'inverse de la théorie du « mandat international » dans laquelle les intérêts de la communauté internationale se trouvaient privilégiés, le système des « droits souverains » procède du point de vue réaliste qui veut que l'Etat côtier développe son intervention en matière de conservation des ressources halieutiques principalement en vue de satisfaire les besoins présents ou futurs de sa population. La question de l'aménagement des stocks est donc intimement liée à celle des droits exclusifs de pêche au profit des nationaux côtiers (208). L'exercice de la juridiction en vue de faire respecter les règlements de pêche suppose, de la part de l'Etat côtier, un effort financier considérable (chercheurs, administrateurs, moyens de contrôle et de surveillance, etc.). Il apparaît donc équitable que les résultats de l'amélioration de la gestion des ressources profitent prioritairement à ses propres entreprises de pêche (209). De plus, d'un point de vue technique, certaines méthodes de conservation aboutissent nécessairement à un contingentement des quantités produites et, par suite, à une répartition de quotas de pêche entre les professionnels opérant dans la zone. Dans ce partage de la pénurie, il est politiquement impensable que l'Etat côtier, compétent pour y procéder, ne bénéficie pas d'un traitement de faveur, d'autant plus qu'il pourra souvent faire valoir les « intérêts vitaux » de telle ou telle partie de sa population. La technique de conservation débouche donc de la sorte sur un problème d'utilisation des ressources et suppose, au préalable, que soit résolue la question, toujours pendante, du moins officiellement, du droit d'exploitation des pêcheries adjacentes. Il est évident que si l'Etat côtier doit jouir de droits exclusifs d'exploitation, la conservation des

(207) Art. 44, § 1 a, vol. 5, p. 173. Art. 56, § 1 a du Projet de Convention de 1980.

(208) Voir chapitre précédent.

(209) Dans le projet de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (A/AC.138/SC.II/L.11), ces dépenses justifieraient également les taxes que l'Etat côtier pourrait prélever sur les navires étrangers autorisés à pêcher dans la zone côtière (Rapport A/8721, p. 200).

ressources deviendra une affaire quasiment « intérieure », au moins du point de vue de l'application des règlements de pêche (210).

En revanche, les propositions émanant des grandes puissances qui, tout en se ralliant à la notion de « droits souverains » sur les ressources de la Z.E., entendent sauvegarder efficacement les droits des pêcheurs étrangers, posent un certain nombre de conditions à l'exercice des pouvoirs de l'Etat côtier dans le domaine de la conservation des stocks (211). Ces textes insistent sur l'importance du caractère scientifique des mesures à prendre. Pour les pays de l'Est, l'exigence est rigoureuse puisque l'Etat côtier doit agir « en conformité avec les recommandations des organisations internationales de pêche compétentes, composées de représentants des Etats intéressés de la région en cause et d'autres Etats qui y exercent des activités d'exploitation » (212). Le texte des Etats-Unis demande plus généralement que compte soit tenu « des facteurs écologiques et économique et de toutes normes minimales régionales et mondiales généralement admises ». Il définit, en quelque sorte, la nature des mesures à intervenir lorsqu'il précise : « Ces mesures tiennent compte des effets sur les espèces apparentées aux espèces exploitées ou dépendantes des espèces exploitées et elles sont tout au moins conçues de manière à permettre le maintien ou le rétablissement de la population de ces espèces apparentées ou dépendantes au-dessus des niveaux auxquels ces espèces seraient menacées d'extinction ». Ces conditions sont assorties d'une obligation de fournir aux intéressés les renseignements statistiques nécessaires pour en vérifier l'application et d'une procédure de règlement des différends pour connaître « tout désaccord » concernant la « validité » des mesures adoptées (213). Dans les deux projets, on retrouve la prohibition des décisions ayant « un effet discriminatoire » à l'égard des pêcheurs étrangers (214).

Il y a quelque paradoxe à associer les « droits souverains » sur les ressources et les conditions restrictives dont leur exercice est entouré pour ce qui est de la gestion et de la conservation desdites ressources. Rien n'est moins souverain que ces pouvoirs octroyés sous régime de tutelle *a priori* ou *a posteriori* selon les cas. Dans l'optique de ces projets, les pêcheurs étrangers bénéficiant de droits de pêche à l'intérieur de la Z.E. de l'Etat côtier auraient la possibilité de contester la « régularité » des règlements de pêche adoptés par

(210) Les projets présentés par les pays en voie de développement ne prévoient généralement aucune limitation particulière des droits de l'Etat côtier en matière de conservation.

(211) On observera que ces textes évitent généralement de parler de « droits souverains aux fins de la conservation, etc. ». Le projet des pays de l'Est (A/CONF. 62/C. 2/L. 38) reconnaît à l'Etat côtier « des droits souverains sur toutes les ressources biologiques... » (vol. 3, p. 248). Le projet des U.S.A. (A/CONF. 62/C. 2/L. 47) : « La juridiction et les droits souverains et exclusifs... aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables » (*ibid.*, p. 257).

(212) Art. 12 (*ibid.*, p. 249).

(213) Art. 12 (*ibid.*, p. 258).

(214) Art. 13 du projet des pays de l'Est ; art. 12, § 2 du projet américain.

ce dernier et par suite de faire échec à leur application. S'il est éminemment souhaitable que les Etats côtiers recueillent les conseils et avis des organismes internationaux des pêches lorsqu'ils envisagent d'élaborer des normes de conservation dans leurs Z.E., la décision politique semble devoir leur incomber exclusivement (215).

Le Texte unique de négociation ne reproduit pas, heureusement, ces contradictions et tire toutes les conséquences de la notion de « droits souverains aux fins de... la conservation et de la gestion des ressources naturelles » mise en exergue dans son premier article sur la Z.E. (art. 44). En effet, les dispositions consacrées à ce problème n'édicte que des recommandations d'ordre général compatibles avec la juridiction exclusive de l'Etat côtier. L'éventualité d'une coopération avec les organisations régionales est signalée. Les facteurs pertinents servant de base à toute mesure de conservation sont rappelés. La nécessité d'échanger les renseignements statistiques avec les organismes des pêches ou avec « les Etats dont les ressortissants sont autorisés à pêcher » dans la Z.E. exclusive est indiquée (216). Ces dispositions sont à lire simultanément avec les autres articles qui prévoient la coopération des Etats intéressés par la pêche d'espèces particulières dont la gestion dépasse le cadre de la seule Z.E. de l'Etat côtier et relève de mesures concertées (217).

(215) On peut retenir à cet égard les précisions apportées par le projet de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (A/AC.138/SC.II/L.11) : « La notion de juridiction exclusive signifie qu'il appartiendra à l'Etat côtier de décider, à titre préliminaire aussi bien que définitif, de toute question intéressant les ressources biologiques qui viendrait à se poser. Toutefois, la juridiction exclusive ne serait pas incompatible avec l'existence de procédures consultatives auxquelles on aurait recours pour régler des questions fondamentales, intéressant l'exercice par l'Etat côtier de sa juridiction sur les ressources, ou le cas où les autres Etats intéressés soulèveraient des points de droit » (Rapport C.F.M. A/8721, p. 200). Voir chapitre précédent.

(216) Art. 50 du Texte unique, vol. 5, p. 714 ; art. 61 du Projet de Convention de 1980.

(217) Par exemple l'article 52 (existence de stocks de poissons à cheval sur deux ou plusieurs Z.E. limitrophes ou sur une Z.E. et la haute mer). Egalement les articles 105 à 108 sur la conservation des ressources biologiques dans la haute mer (vol. 5, p. 182-183). Notons que le Texte unique n'a pas repris à son compte la disposition quelque peu exorbitante contenue dans l'article 8 du projet sur la pêche A/AC.138/SC.II/L.38 (Canada, Inde, Kenya et Sri Lanka) ainsi conçu : « L'Etat riverain a directement intérêt au maintien de la productivité des ressources biologiques de la partie de la mer contiguë à sa zone exclusive de pêche. Il peut prendre les mesures propres à protéger cet intérêt. L'Etat riverain jouit de droits préférentiels sur les ressources de cette partie de la mer et peut réserver à ses ressortissants une partie des prises maximales autorisées qui correspondent à sa capacité de pêche » (A/9021, vol. 3, p. 99). Bel exemple de la dialectique des intérêts d'exploitation et de protection ! A Caracas, les délégations de l'Inde, de Madagascar et de Sierra Leone ont soutenu une opinion semblable : il y aurait ainsi une transposition de l'article 6 de la Convention de Genève sur la pêche dans la région adjacente, non plus à la M.T., mais à la Z.E. de 200 milles elle-même. Cependant, la grande majorité des Etats s'est prononcée en faveur d'un contrôle international de la pêche en haute mer par le biais d'un organisme central ou d'organismes régionaux dans lesquels les Etats côtiers seraient représentés (voir le document de la F.A.O. intitulé « Déclarations et propositions sur les pêches formulées lors de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer » (C.O.F.I./74/Inf. 12, Rev. 1, décembre 1974, p. 45-48). Voir Projet de Convention de 1980, articles 117 à 119.

Les Etats côtiers n'ont pas attendu l'achèvement des travaux de la Troisième Conférence sur le droit de la mer pour prendre leurs responsabilités unilatéralement en matière de conservation des stocks halieutiques. Pour s'en tenir aux pays riverains de la mer du Nord, l'affaiblissement alarmant des réserves de harengs a provoqué une réaction salutaire. Le 26 avril 1976, la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est avait décidé de réduire de 70 % le contingent des prises autorisées pour cette espèce et avait réparti les quotas de pêche des Etats membres sur cette base (218). Estimant, sans doute, qu'une meilleure efficacité serait atteinte par la voie unilatérale, les Etats européens entreprirent l'élaboration d'un règlement communautaire dans le cadre de la nouvelle zone de pêche exclusive créée par la C.E.E. : toute une série de mesures de limitation et même d'interdiction fut prise et prorogée régulièrement au cours du premier semestre 1977 (219). Le Royaume-Uni fit un moment cavalier seul en interdisant unilatéralement la pêche au hareng à tous les pêcheurs dans la partie de la mer du Nord relevant de sa juridiction. Finalement, le Conseil des ministres de la C.E.E. étendit cette mesure à toutes les eaux communautaires jusqu'au 30 septembre 1977 (220). Dans cette même période, l'Islande décida d'interdire la pêche de la morue dans sa zone de 200 milles (221). Ainsi, la pratique devance-t-elle une fois de plus la formulation des règles internationales. Ces précédents devraient faciliter l'admission par la grande majorité des Etats de la juridiction exclusive des pays côtiers dans leurs Z.E.

Conclusion

Espace protecteur et espace protégé, l'emprise maritime de l'Etat côtier tend à devenir, au terme de l'évolution, une aire de souveraineté nationale où s'exercent des compétences très diversifiées, étroitement imbriquées les unes aux autres et modulées en fonction des besoins spécifiques de chaque type d'Etat. La légitimation de ces besoins eux-mêmes conduit à admettre la licéité des compétences nationales qu'ils appellent pour leur satisfaction. Cependant, les Etats côtiers sont tous par définition des pays maritimes, même si leur puissance navale ou commerciale est infiniment variable. Ils se trouvent donc tous intéressés, peu ou prou, au maintien du libre usage des espaces marins pour les communications internationales. Comme nous l'avons indiqué dès l'introduction générale de ce travail, le Projet de Convention de 1980, fruit de dix ans d'intenses négociations sur ce thème, offre à l'Etat côtier les garanties les plus larges et les pouvoirs de contrôle les mieux adaptées afin que la libre navigation ne mette en aucune manière en péril sa sécurité et ses intérêts économiques et maritimes.

(218) Ch. Rousseau, *Chronique, R.G.D.I.P.*, 1977, p. 260.

(219) *Le Monde* du 16 février 1977, 19 mai 1977.

(220) *Le Monde* du 2 juillet, des 3 et 4 juillet, du 19 et du 20 juillet 1977.

(221) *Le Monde* des 17-18 juillet 1977. Voir : P. Daillier, « Les Communautés européennes et le droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1979, p. 417-473 ; J. Carroz, « Les problèmes de la pêche à la Conférence sur le droit de la mer et dans la pratique des Etats », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 705-751.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

La justification des pouvoirs exercés par les Etats dans leur emprise côtière respective trouve finalement sa source dans des principes nouveaux tendant à substituer à l'ordre international libéral un ordre international fondé sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de leurs richesses économiques, de leur mode de développement, et à se doter des moyens de protection nécessaires à la sauvegarde de leurs intérêts vitaux. Ce néo-nationalisme a ainsi un champ d'action bien plus vaste que les emprises maritimes. Le droit de la mer, au contraire, a été reconstruit en fonction de notions empruntées à d'autres branches du nouvel ordre juridique : le droit du développement, bien sûr, mais aussi la doctrine du non-alignement (combien de fois les intérêts communs des super-puissances se sont-ils heurtés à l'intransigeance des pays côtiers en développement ?), la protection écologique, etc. Mais, peut-être sera-ce dans le domaine maritime que ces principes nationalistes auront atteint l'efficacité la plus patente et acquis la légitimité juridique la moins contestable, puisque déjà la coutume, demain la convention en projet, les auront très largement consacrés.

CONCLUSIONS GENERALES

« Ce qui manque à l'Océan de tous les hommes, c'est la protection d'un Etat national, puisqu'à ce jour la seule force contraignante est à ce niveau. »

Pierre CHAUNU, « De l'histoire à la prospective », 1975, p. 93.

I. - Le triomphe de l'Etat côtier

L'impression qui domine, à la lecture du Projet officiel de Convention publié le 27 août 1980, et dont certains principes sont d'ores et déjà considérés comme l'expression du droit positif coutumier, c'est la victoire complète des thèses des pays côtiers les plus combattifs. Qu'il s'agisse du caractère exclusif de la zone économique et de sa soustraction à la haute mer, de l'extension des droits sur les fonds marins au-delà des 200 milles et de leur empiètement sur le « patrimoine commun de l'humanité », ou du système de l'Etat-archipel emportant « territorialisation » de vastes aires océaniques, les prétentions qui, naguère, paraissaient scandaleuses sont aujourd'hui consacrées par le droit international public.

Les points qui, au début des discussions au C.F.M. et à l'ouverture de la Conférence, étaient regardés comme autant de pierres d'achoppement pour la réalisation d'un accord, jouissent maintenant d'un « consensus » général : limite des 200 milles, suppression de la liberté de la pêche pour les ressortissants des pays étrangers, inclusion des détroits dans les eaux territoriales ou archipélagiques, notamment. Paradoxalement, la Troisième Conférence s'est enlisée sur un sujet qui semblait revêtu dès le départ de l'agrément universel : la gestion internationale des ressources du « patrimoine commun de l'humanité », le fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale (1). D'une manière générale, les propositions « internationalistes » ont été moins bien accueillies que les projets annexionnistes et protectionnistes. Lorsque se posent des problèmes

(1) Néanmoins, le Projet de Convention de 1980 enregistre un compromis important sur les modalités de prise de décision au sein de l'Autorité des fonds marins, ce qui devrait contribuer au déblocage de la négociation (*Le Monde* du 27 août 1980). Voir l'article 153, § 7, du Projet.

internationaux complexes, les solutions les plus simples sont nationalistes. Si elles n'apportent pas de solutions spécifiquement internationales, elles suppriment ou camouflent les problèmes...

II. - Quelques constatations générales sur les changements intervenus

1. L'expansionisme côtier n'est pas essentiellement une particularité de notre époque. Il a existé de façon endémique tout au long du XVIII^e et XIX^e siècle, sous le règne apparent de la liberté des mers. Il s'est manifesté au grand jour dès le début de ce siècle et n'a cessé depuis lors d'imposer sa prépondérance.

2. Le droit de la mer n'est pas dans sa nature et pour la plupart de ses règles un droit conventionnel. Au mieux, il ne le devient que par codification. Les pratiques nationales des Etats principalement intéressés aux choses de la mer ont toujours été à l'origine de la loi maritime. La novation d'aujourd'hui consiste dans le fait qu'une large majorité d'Etats se trouve en mesure de nourrir des ambitions maritimes, et pas seulement dans la sphère côtière. D'où la « démocratisation » du processus de formation des normes...

3. Les Etats du Tiers Monde ne sont pas les responsables uniques et exclusifs de l'expansionisme côtier. De la même façon que la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis ont créé des emprises sous forme de Z.C. ou de P.C., les pays du Tiers Monde ont mis en place des zones de pêche réservées ou élargi leurs M.T., là où les besoins vitaux de leurs peuples le commandaient. Les nations industrialisées ont suivi l'exemple lorsque la garantie de leurs propres eaux adjacentes s'est à son tour imposée dans les mêmes termes.

4. Les pays du Tiers Monde ne sont pas, non plus, globalement les bénéficiaires principaux du développement des emprises côtières. Ce n'est finalement le cas que d'une minorité d'entre eux. Les Etats industrialisés sont assez souvent géographiquement avantagés et toujours techniquement mieux placés pour rentabiliser les richesses désormais soumises à juridiction nationale (2). Le principe de la souveraineté côtière restitue donc à plusieurs égards les privilèges des riches acquis sous l'empire de la liberté des mers.

III. - Une conquête pacifique

Après avoir longuement souligné et analysé l'inspiration nationaliste et la technique étatique dont procède le phénomène de l'emprise

(2) Ainsi, en dépit de la généralisation de la règle des 200 milles, la pêche au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest est toujours dominée par des intérêts étrangers (*Le Monde* du 5 février 1980).

maritime côtière, on ne peut pas ne pas être frappé par le fait que, pour être si peu conforme aux principes classiques des relations internationales, il fut d'un bout à l'autre un processus pacifique. Les conflits de frontières maritimes, contrairement aux différends frontaliers terrestres, ne semblent pas devoir engendrer de guerre entre les Etats à l'époque contemporaine (ce n'était pas le cas entre le XVI^e et le XIX^e siècle, lors de la montée des hégémonies et des impérialismes maritimes). Certes, les incidents de pêche et de navigation n'ont pas manqué, au moment de la mise en vigueur des nouvelles législations nationales. Mais nulle situation conflictuelle n'a dégénéré en combat naval, même lorsque les unités des Etats en cause se trouvèrent en présence (intervention de la Royal Navy pour protéger les chalutiers britanniques des canonnières islandaises). Lorsqu'on prend conscience de l'importance des intérêts en jeu, la nature purement formelle, diplomatique, voire académique, des affrontements a quelque chose de surprenant et de réconfortant : l'extension des emprises côtières peut se recommander du D.I.P. en tant que processus pacifique. Pour autant, il serait plus difficile de soutenir que l'aboutissement du phénomène soit nécessairement porteur de paix. S'agissant, en effet, des litiges de délimitation entre Etats voisins ou se faisant face, le maintien de certaines prétentions en ce domaine peut constituer éventuellement un « *casus belli* ». Mais, assez souvent, le conflit ne prend ce caractère de crise, que parce qu'il se trouve intégré dans un contentieux politique ou territorial plus vaste (mer Egée, frontières entre le Viêt-nam et le Cambodge, entre la Tunisie et la Libye, etc.). Le recours aux moyens pacifiques de résoudre les conflits (art. 33 de la Charte des Nations Unies), accords, arbitrages ou jugements de la Cour, demeure, au moins pour les cas les plus simples, la pratique courante des Etats en la matière. Mais certains spécialistes de la stratégie, comme le général Buis, par exemple, ne cachent pas leurs préoccupations pour l'avenir de la paix dans ce domaine (3).

IV. - Le faible développement du droit international, au stade actuel

En dépit du déferlement des projets d'articles, tant au C.F.M. qu'à la Conférence, de la longueur et de la précision technique des dispositions du Projet de Convention officieux de 1980, qui synthétise une décennie de travail des experts et des diplomates, il n'est peut-être pas certain que le droit international ait, à ce jour, beaucoup progressé. En effet, le nouveau droit de la mer, hormis quelques grands principes (liberté des communications, devoir de préserver le

(3) Des affrontements armés récents donnent du crédit à cette thèse : guerre du canal de Beagle entre le Chili et l'Argentine en 1978 et médiation du Pape Jean-Paul II (Chronique de Ch. Rousseau, *R.G.D.I.P.*, 1979, p. 129-134, texte de l'accord de médiation, *ibid.*, p. 896-898 ; voir A. Brouillet, article, *A.F.D.I.*, 1979, p. 47-74) ; guerre ouverte en septembre 1980 entre l'Irak et l'Iran à propos des frontières du golfe Persique (remise en cause de l'accord de 1975).

milieu marin et de gérer rationnellement ses richesses dans l'intérêt de tous les peuples, obligation de négocier pour opérer des délimitations équitables, etc.), intègre matériellement peu de normes internationales spécifiques. La pratique actuelle des Etats côtiers, et même le Projet de Convention pour ce qui concerne l'emprise côtière, sont très éloignés de certains concepts fonctionnalistes, sinon fédéralistes, qui marquèrent, au début des discussions, un renouvellement des idées et des approches des questions maritimes, dont on a perdu la trace : projet issu des conférences « *Pacem in Maribus* », brillamment illustré à l'Assemblée générale par l'ambassadeur Arvid Pardo, au nom du gouvernement de Malte ; conception africaine de la zone économique, inspirée directement de l'idéologie du développement et visant à une participation de tous les peuples du continent à son utilisation ; approches régionalistes de certaines situations (Déclaration de Saint-Domingue des pays des Caraïbes, Déclaration de l'O.U.A.). Que dire du destin aléatoire de l'intuition révolutionnaire d'un « patrimoine commun de l'humanité » affecté à des utilisations pacifiques et soumis à un système de gestion internationale en vue du développement des peuples (4) ?

Force est de constater que ces principes par nature internationalistes n'ont pas trouvé de traduction juridique adéquate et crédible, et que leur réalisation est abandonnée au bon plaisir des Etats souverains. Le droit coutumier de l'emprise côtière ne draine guère que le produit d'un nationalisme exigeant et d'un conservatisme intransigeant. C'est ainsi que les Etats côtiers les plus avantagés ont refusé de renoncer à leurs droits acquis sur les fonds marins au-delà des 200 milles, au titre de la doctrine du P.C. (ce qui ne les gêne nullement pour se poser en partisans irréductibles du « patrimoine commun » en soutenant les thèses maximalistes sur le mécanisme de gestion des fonds marins) ; que l'ouverture des zones économiques aux pays sans littoral et autres désavantagés n'a pu faire l'objet de normes impératives et reste subordonnée à la conclusion d'accords ultérieurs avec les Etats côtiers qui disposeraient d'« excédents de ressources » et accepteraient de les partager avec les pays voisins défavorisés ; que les solutions régionales, dans les domaines de la préservation du milieu marin, de l'exploration et de la conservation des ressources et de l'exploitation commune, tardent à être envisagées ou mises en œuvre avec le concours des organisations internationales (la zone des 200 milles de la C.E.E., malgré ses lacunes et les problèmes qu'elle

(4) Outre l'avancée inquiétante de la frontière sous-marine des emprises côtières qui tendent à réduire l'étendue de la zone internationale comme peau de chagrin, le « patrimoine commun » se trouve contesté dans son principe par les législations nationales sur l'exploitation des grands fonds marins (loi américaine du 28 juin 1980 qui prévoit d'accorder unilatéralement des licences aux entreprises privées minières et prévoit des accords de réciprocité avec les Etats qui adopteraient de semblables mesures). La R.F.A. s'est dotée, en juillet 1980, d'un texte semblable et la Grande-Bretagne, la Belgique et la France ont mis à l'étude des projets dans le même sens. Ces textes n'auraient, en principe qu'une portée transitoire et disparaîtraient dès l'entrée en vigueur de la Convention (*Le Monde* du 30 juillet 1980).

suscite encore, demeure pour l'instant l'unique expérience de gestion régionale). On ressent donc les effets d'une pesanteur étatiste à laquelle on pouvait croire que les nouvelles nations du Tiers Monde tenteraient d'échapper. La révolution du droit de la mer, menée au nom des besoins du développement des pays pauvres et de la lutte pour l'indépendance économique et politique, finit par profiter principalement aux grands Etats industrialisés et aux nations du Tiers Monde les mieux pourvues...

Sur certains points, pourtant, le changement pourrait se révéler positif. La gestion des stocks halieutiques, gravement endommagés par les abus de la liberté de la pêche en haute mer, devrait être facilitée par l'existence de la juridiction exclusive d'un seul Etat principalement intéressé à la conservation des espèces. Les mesures énergiques décidées en mer du Nord ou au Pérou représentent l'ultime chance de survie des pêcheries. La préservation du milieu marin contre la pollution pourrait bénéficier de la même circonstance. La France, après d'autres Etats comme le Canada, illustre la volonté des pays côtiers d'assumer leurs responsabilités en la matière. Il reste à donner à l'exercice de ces compétences côtières une assise et une dimension internationales. Pour cela, la bonne fin du processus de négociation et l'adoption de la Convention générale sur le droit de la mer seront des atouts maîtres : les compétences nationales, pleinement reconnues, se trouveraient enfin définies, donc délimitées, par un instrument international, et assorties des conditions d'exercice, des modèles d'interprétation et des méthodes de résolution des contradictions et des conflits, que la communauté internationale aura formulés. Parallèlement, et en vue de la mise en œuvre effective de la coopération maritime des Etats, côtiers ou non, la réactivation des commissions régionales des pêcheries, une plus étroite collaboration avec des institutions spécialisées (O.M.C.I., F.A.O., U.N.E.S.C.O., etc.), un accroissement de l'assistance technique aux pays du Tiers Monde dans les domaines maritimes, apporteront, il faut le souhaiter, au droit de la mer d'aujourd'hui, trop et abusivement imprégné de nationalisme conquérant, la perspective et le contenu solidaristes et internationaux qui lui font encore défaut. A cette condition seulement, il deviendra le facteur de paix et de développement qui était, selon ses promoteurs, sa vocation première.

29 septembre 1980.

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages généraux.

- BASTID S. — *Cours de droit international public*, 1976-1977, « Les Cours de droit », Paris, 1396 p.
- CAVARE L. — *Le droit international public positif*, 3^e éd. mise à jour par J.P. QUENEUDEC, vol. I, 1967, 806 p.; vol. II, 1969, 952 p.
- DUPUY R.J. — *La souveraineté au xx^e siècle* (ouvrage collectif), Armand Colin, Paris, 1971, 288 p.
- FAUCHILLE P. — *Traité de droit international public - La paix*, tome I, Paris, 1925, 1182 p.
- FLORY Maurice. — *Droit international du développement*, P.U.F., Thémis, 1977, 336 p.
- JOUE E. — *Relations internationales du Tiers Monde*, Berger-Levrault, Paris, 1976, 478 p.; 2^e éd., 1979, 586 p.
- LAUTERPACHT H. Sir. — *International Law - A Treatise*, 8^e éd. mise à jour par L. OPPENHEIM, vol. I, Longmans, 1955, 1072 p.
- LAUTERPACHT H. Sir. — *International Law - Collected Papers*, vol. I, « General Works », 1970, 539 p.
- O'CONNEL. — *International Law*, vol. I, New York, 1965, 651 p.
- REUTER P. — *Introduction au droit des traités*, Armand Colin, 1972, 236 p.
- REUTER P. — *Droit international public*, Thémis-P.U.F., 5^e éd., 1976, 528 p.
- ROUSSEAU Ch. — *Droit international public*, Sirey, vol. I, 1970, 465 p.; vol. II, 1974, 797 p.; vol. III, 1977, 636 p.; vol. IV, 1980, 672 p.
- S.F.D.I. — *L'élaboration du droit international*, Colloque de Toulouse, Pedone, 1975, 224 p.
- THIERRY H., COMBACAU J., SUR S., VALLÉE Ch. — *Droit international public*, Domat-Montchrestien, 1975, 770 p.; 2^e éd., 1979, 760 p.
- VERZIJL J.H.W. — *International Law in Historical Perspective*, traité, A.W. Sijthoff, Leyden, vol. I, 1968, 575 p.; vol. III, 1970, 636 p.; vol. IV, 1971, 305 p.; vol. VI, 1973, 861 p.
- VISSCHER Ch. de. — *Théories et réalités en droit international*, 4^e éd., Pedone, 1970, 450 p.

2. Ouvrages spéciaux.

- A.D.I. — *La protection de l'environnement et le droit international*, Colloque de La Haye, 1973, Sijthoff, Leyde, 1975, 650 p.
- APOLLIS G. — *Les frontières maritimes en droit international*, C.N.E.X.O., 1979, 156 p.
- BALLENEGGER J. — *La pollution en droit international*, Droz, Genève, 1975, 271 p.
- BERMES. — *Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale*, thèse, Nice, 1975, 356 p.

- BERMES A. et LÉVY J.P. — *Bibliographie du droit de la mer*, Ed. Techniques, Paris, 1974, 138 p.
- BOURCART. — *Géographie du fond des mers - Etude du relief des océans*, P.U.F., Paris, 1961, 128 p.
- BROWN E.D. — *The legal Regime of Hydrospace*, London, 1971, 236 p.
- CECCATTO G.N. — *L'évolution juridique de la doctrine du plateau continental*, thèse, Paris, 1955, Pedone, 144 p.
- COLLIARD C.A., DUPUY R.J., POLVÈCHE J., VAISSIÈRE R. — *Le fond des mers*, Armand Colin, Paris, 1971, 205 p.
- COLOMBOS C.J. — *Le droit international de la mer*, Pedone, 1952, 660 p.
- COLOMBOS C.J. — *The International Law of the Sea*, Longmans. London, 1967, 886 p.
- DAUDET Y. — *Les Conférences des Nations Unies pour la codification du droit international*, L.G.D.J., 1968, 346 p.
- DU PONTAVICE E. — *La pollution des mers par les hydrocarbures*, L.G.D.J., 1968, 142 p.
- DUPUY R.J. — *The Law of the Sea - Currents Problems*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1974, 210 p.
- DUPUY R.J. — *Le pétrole et la mer*, Travaux du C.E.R.D.E.M., P.U.F., 1976, 358 p.
- DUPUY R.J. — *L'Océan partagé*, Pedone, 1979, 300 p.
- FATTAL A. — *Les Conférences des Nations Unies et la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë*, Beyrouth, 319 p.
- FERRON O. de. — *Le droit international de la mer*, tome I, 1958, 238 p. ; tome II, 1960, 265 p., Droz, Genève, Minard, Paris.
- FURET M.F. — *Expérimentation des armes nucléaires et droit international public*, Paris, Pedone, 1966, 228 p.
- GARCIA-AMADOR F.V. — *The exploitation and conservation of the resources of the sea : a study of contemporary international law*, Sijthoff, Leiden, 1963, 240 p.
- GEOUFFRE DE LA PRADELLE A. — *Le droit de l'Etat sur la mer territoriale*, Paris, Pedone, 1898, 67 p.
- GIDEL G. — *Le droit international de la mer*, Mellottée, Châteauroux, vol. I, 1932, 530 p. ; vol. II, 1933, 393 p. ; vol. III, 1934, 813 p.
- HARTINGH F. de. — *Les positions de l'U.R.S.S. en matière de droit international de la mer*, L.G.D.J., 1959, 212 p.
- HJERTONSSON K. — *The new law of the sea - Influence of the Latin American States on recent developments of the law of the sea*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1973, 187 p.
- I.D.I. — *Session d'Edimbourg* (problème du droit d'intervention en haute mer pour prévenir les risques de pollution), 1969, tome 53, vol. I, p. 547-711 ; vol. II, p. 255-353.
- JACQUE J.P. — *Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, L.G.D.J., 1972, 513 p.
- JENNINGS R.Y. — *The Acquisition of territory in international law*, Manchester, 1963, 130 p.
- JESSUP Ph. C. — *The law of territorial waters and maritime jurisdiction*, New York, 1927, 548 p.
- LACOSTE Y. — *Géographie du sous-développement*, P.U.F., 1976, 292 p.
- LAPIDOTH R. — *Les détroits en droit international*, Pedone, 1972, 140 p.
- LA PRADELLE P. de. — *La Frontière*, Paris, 1928, 308 p.

- LAY S.H., SHURCHILL R., NORDQUIST M. — *New Directions in the Law of the Sea*, New York, vol. I et II, 1973, 911 p.; vol. III, « Collected Papers », 1973, 358 p.; vol. IV, 1975, 544 p.
- LUCCHINI L. et VÊLCKEL M. — *Les Etats et la mer - Le nationalisme maritime*, Notes et études documentaires, n° 4451-4452, 10 janvier 1978, Documentation française, Paris, 463 p.
- Mc DOUGAL M.S. and BURKE W.T. — *The public order of the oceans - a contemporary international law of the sea*, Yale, 1962, 1226 p.
- MARTRAY J. — *A qui appartient l'Océan ?*, Ed. Maritimes, 1977, 372 p.
- MONTAZ D. — *Le régime juridique des fonds des mers et des océans au-delà de la juridiction nationale*, thèse, Paris, 1971, 485 p., multigr.
- MOUTON M.W. — *The Continental Shelf*, Martinus Sijthoff, 1952, The Hague, 367 p.
- ODA S. — *International Control of Sea Resources*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1963, 215 p.
- ODA S. — *The International Law of the Oceans Development - Basics Documents*, Sijthoff, Leiden, tome I, 1972, 519 p.; tome II, 1975, 638 p.
- OUDENDIJK J.K. — *Status and extend of adjacent waters - A historical orientation*, Nova et Vetera Iuris Gentium, Sijthoff, Leiden, 1970, 160 p.
- PHARAND D. — *The Law of the Sea of the Arctic with Special Reference to Canada*, Ottawa, 1973, 367 p.
- PIQUEMAL A. — *Le fond des mers, patrimoine commun de l'humanité*, Ed. C.N.E.X.O., Nice, 1973, 278 p.
- QUENEUDEC J.P. — *Droit maritime international (textes)*, Pedone, 1971, 383 p.
- QUENEUDEC J.P. — *Conventions maritimes internationales*, Pedone, 1979, 815 p.
- RAESTAD A. — *Le problème des eaux territoriales à la Conférence pour la codification du droit international*, Paris, Ed. Internationales, 1931, 40 p.
- ROUX J.M. — *Les pavillons de complaisance*, L.G.D.J., 1961, 158 p.
- SIMONNET M.R. — *La Convention sur la haute mer*, L.G.D.J., 1966, 293 p.
- SLOUKA Z. — *International Custom and the Continental Shelf - A study in the dynamics of customary rules of international law*, The Hague, 1968, 186 p.
- SMEDAL G. — *Acquisition of Sovereignty over Polar Areas*, Oslo, 1931, 143 p.
- SMITH M.A. — *The law and custom of the sea*, London, 1959, 291 p.
- S.F.D.I. — *Actualités du droit de la mer*, Colloque de Montpellier, 1972, Pedone, 1973, 296 p.
- SUDRE F. — *L'O.M.C.I., institution spécialisée des Nations Unies*, thèse, Montpellier, 1973, 362 p., multigr.
- SUY E. — *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, 1962, 292 p.
- TOUSCOZ J. — *Le principe d'effectivité dans l'ordre international*, L.G.D.J., 1964, 280 p.
- VALLÉE Ch. — *Le plateau continental dans le droit positif actuel*, Paris, Pedone, 1971, 359 p.
- VIGNE J. — *Le rôle des intérêts économiques dans l'évolution du droit de la mer*, Genève, 1971, 144 p.
- VISSCHER Ch. de — *Les effectivités en droit international public*, Pedone, 1967, 172 p.
- VISSCHER Ch. de. — *Problèmes de confins en droit international public*, Pedone, 1969, 200 p.
- VISSER'T HOOFT H. Ph. — *Les Nations Unies et la conservation des ressources de la mer - Etude des rapports entre le codificateur et le milieu politique*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1958, 425 p.

3. Articles.

- AGO R. — « La codification du droit international et les problèmes de sa réalisation », in *Mélanges Guggenheim*, 1968, p. 93-131.
- AGUILAR A. — « The patrimonial sea », in *Proceedings of the 7th annual Conference of the law of the sea Institute*, Kingston, 1973, p. 161-165.
- ALEXANDER L. — « Offshore claims of the world », in *Proceedings of the 1st Conference of the law of the sea Institute*, Columbus, 1967, p. 71-84.
- ALEXANDER L. — « Alternative regimes for the continental shelf », in *Pacem in Maribus Convocation*, vol. I, Malta, 1971, p. 31-43.
- ALEXANDER L. — « New Approches to control of ocean Resources », in *International relations and the future of ocean space*, Columbia, 1972, p. 67-82.
- ALEXANDER L. — « Indices of National Interest in the Ocean », in *Ocean Development an International Law Journal*, vol. I, Spring 1973, p. 21-49.
- BARDONNET D. — « La dénonciation par le gouvernement sénégalais de la Convention sur la mer territoriale et de la Convention sur la pêche... », in *A.F.D.I.*, 1972, p. 123-180.
- BARDONNET D. et CARROZ J. — « Les Etats de l'Afrique de l'Ouest et le droit international des pêches maritimes », in *A.F.D.I.*, 1973, p. 837-874.
- BENSALAH T. — « Revendications des pays du Tiers Monde et égalité souveraine », *Ann. du Tiers Monde*, 1975, p. 41-58.
- BEURIER J.P. et CADENAT P. — « Le contenu économique des normes juridiques dans le droit de la mer contemporain », *R.G.D.I.P.*, 1974, p. 575-622.
- BOUCHEZ L.J. — « The concept of effectiveness as applied to territorial sovereignty over sea-areas, air space and outer space », *N.T.I.R.*, vol. 9, 1962, p. 151-182.
- BROWN E.D. — « International law and the military uses of hydrospace », in *Pacem in Maribus*, vol. I, 1971, p. 40-51.
- BROWN E.D. — « Maritime zones : a survey of claims », in *New Directions in the Law of the Sea*, vol. III, 1973, p. 157-192.
- CAFLISCH L. — « La révision du droit international de la mer », *Ann. suisse de droit international*, 1973, p. 49-81.
- CAFLISCH L. — « Les zones maritimes sous juridiction nationale », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 68-119.
- CAHIER Ph. — « Le comportement des Etats comme source de droits et d'obligations », in *Mélanges Guggenheim*, 1968, p. 237-265.
- CASTAGNÉ A. — « L'archéologie sous-marine et le droit », in *Actualités du droit de la mer*, Pedone, 1973, p. 164-183.
- CASTANEDA J. — « La Charte des droits et devoirs économiques des Etats », *A.F.D.I.*, 1974, p. 31-56.
- CHARLIER R.E. — « Résultats et enseignements des Conférences sur le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1960, p. 63-75.
- COLLIARD C.A. — « La gestion internationale des ressources de la mer », in *Actualités du droit de la mer*, 1973, p. 199-234.
- COLIN J.P. — « Le rôle des Etats nouveaux dans l'évolution du droit international », in *Ann. du Tiers Monde*, 1975, p. 375-387.
- COT J.P. — « Affaires des essais nucléaires - Ordonnances du 22 juin 1973 », *A.F.D.I.*, 1973, p. 252-254.
- DE BREUCKER J. — « La Convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964 », *R.B.D.I.*, 1966-1, p. 142-166.

- DAILLIER P. — « Les Communautés européennes et le droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1979, p. 417-473.
- DEHAUSSY J. — « Travaux de la Commission du droit international », *A.F.D.I.*, 1956, p. 588-601.
- DEHAUSSY J. — « Les actes juridiques unilatéraux en droit international public », *J.D.I.*, 1965, p. 41-66.
- DOUAY Cl. — « Le droit de la mer et la préservation du milieu marin », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 178-215.
- DOUENCE J.C. — « Droit de la mer et développement économique sur la côte occidentale d'Afrique », *R.G.D.I.P.*, 1967, p. 110-142.
- DU PONTAVICE E. — « Rapports de force économiques dans le droit de la mer », *D.M.F.*, 1976, n° 329, p. 259-273 ; n° 330, p. 324-334 ; n° 331, p. 388-402.
- DU PONTAVICE E. — « Réflexions sur la pollution maritime d'origine radioactive », *D.M.F.*, 1976, p. 644-662.
- DUPUY R.J. — « L'affectation exclusive du lit des mers et des océans à une utilisation pacifique », in *Le fond des mers*, 1971, p. 30-64.
- DUPUY R.J. — « Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la soft law », in *L'élaboration du droit international*, 1975, p. 132-148.
- DUPUY R.J. et PIQUEMAL A. — « Les appropriations nationales des espaces maritimes », in *Actualités du droit de la mer*, 1973, p. 109-157.
- FAVOREU L. — « Les affaires de la compétence en matière de pêcheries », *A.F.D.I.*, 1972, p. 291-322 ; 1973, p. 272-289 ; 1974, p. 253-285.
- FISCHER G. — « La souveraineté sur les ressources naturelles », *A.F.D.I.*, 1962, p. 517-528.
- FRANSSSEN H.T. — « Developing Country views of Sea Law and Marine Science », in *Freedom of Oceanic Research*, 1973, p. 137-177.
- GARCIA AMADOR F.V. — « The Latin American Contribution to the Development of the Law of the Sea », *A.J.I.L.*, 1974, p. 33-50.
- GIDEL G. — « A propos des bases juridiques des prétentions des Etats riverains sur le plateau continental : les doctrines du « droit inhérent », in *Mélanges Makarov*, « Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht », 1958, p. 81-101.
- GOLDIE L.F.E. — « A lexicographical Controversy - The word « Adjacent » in article I of the Continental shelf Convention », *A.J.I.L.*, 1972, p. 829-835.
- GROS A. — « Entre deux Conférences sur le droit de la mer », in *Mélanges Basdevant*, 1960, p. 237-257.
- GUGGENHEIM P. — « Les deux éléments de la coutume », in *Mélanges Scelle*, vol. I, 1950, p. 275-284.
- HENKIN L. — « International law and « the interests » : the law of the seabed », in *A.J.I.L.*, 1969, p. 504-510.
- HENKIN L. — « Politics and the changing law of the sea », in *Political Science Quarterly*, 1974, p. 46-67, vol. 89.
- KELSEN H. — « The contiguity as a title to territorial sovereignty », in *Rechtsfragen der internationalen organisation - Festschrift für Hans Wehberg*, Frankfurtam Main, 1956, p. 200-210.
- LA CHARRIÈRE G. de. — « La réforme du droit de la mer et le rôle de la Conférence des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 216-252.
- LA CHARRIÈRE G. de. — « L'influence de l'inégalité de développement des Etats sur le droit international », *R.C.A.D.I.*, 1973, vol. II, p. 233.

- LA CHARRIÈRE G. de. — « La zone économique française de 200 milles », *A.F.D.I.*, 1976, p. 641-652.
- LANGAVANT E. et PIROTTE O. — « L'Affaire des pêcheries islandaises », *R.G.D.I.P.*, 1976, p. 55-103.
- LAUTERPACHT H. Sir. — « Sovereignty over submarine areas », *B.Y.I.L.*, 1950, p. 376-433.
- LÉVY J.P. — « L'ordre international et le développement des fonds marins », *R.G.D.I.P.*, 1971, p. 356-391.
- LÉVY J.P. — « La Troisième Conférence sur le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1971, p. 784-832.
- LÉVY J.P. — « Vers un nouveau droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 897-931.
- LÉVY J.P. — « La Conférence sur le droit de la mer : un atelier international expérimental », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 7-67.
- LUCCHINI L. — « Le renforcement du dispositif conventionnel de lutte contre la pollution des mers », *J.D.I.*, 1974, p. 755-793.
- MAREK K. — « Le problème des sources du droit international dans l'arrêt sur le plateau continental de la mer du Nord », *R.B.D.I.*, 1970-1, p. 44-78.
- MARSTON G. — « International law and « Mid-Ocean » Archipelagos », in *A.E.I.*, 1973, p. 171-190.
- MOMTAZ D. — « La notion juridique d'archipel océanique », *Rev. Iran. Rel. Int.*, 1975-1976, p. 77-88.
- MOMTAZ D. — « La question des détroits à la Troisième Conférence du droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1974, p. 841-859.
- MORIN J.Y. — « Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique », *A.C.D.I.*, 1970, p. 158-248.
- MORIN J.Y. — « Les nouvelles utilisations du milieu marin et l'avenir du droit de la mer », in *The Canadian Bar Review*, 1974, p. 333-387.
- O'CONNEL D.P. — « Mid-Ocean Archipelagos in International law », *B.Y.I.L.*, 1971, p. 1-77.
- PARDO A. — « Sovereignty under the sea - The threat of national occupation », in *The Round Table - The Commonwealth Quarterly* 1968, p. 341-355.
- PEYROUX E. — « Les Etats africains face aux questions actuelles du droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1974, p. 623-648.
- PULVENIS J.F. — « La notion d'Etat géographiquement désavantagé et le nouveau droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1976, p. 678-719.
- QUENEUDEC J.P. — « Le rejet à la mer des déchets radio-actifs », *A.F.D.I.*, 1965, p. 750-782.
- QUENEUDEC J.P. — « L'incidence de l'affaire du *Torrey Canyon* sur le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1968, p. 701-718.
- QUENEUDEC J.P. — « Chronique du droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1970, p. 733-742 ; 1971, p. 753-783 ; *A.F.D.I.*, 1973, p. 707-719 ; 1974, p. 830-840 (en coll. avec M. LEVINET et F. SUDRE).
- QUENEUDEC J.P. — « La remise en cause du droit de la mer », in *Actualités du droit de la mer*, 1973, p. 10-47.
- QUENEUDEC J.P. — « La zone économique », *R.G.D.I.P.*, 1975, p. 321-353.
- QUENEUDEC J.P. — « Un problème en suspens : la nature de la zone économique », *Rev. Iran. des Rel. Int.*, 1975-1976, p. 39-52.
- QUENEUDEC J.P. — « Les tendances régionales dans le droit de la mer », in *Le régionalisme en droit international*, S.F.D.I., Pedone, 1977, p. 257-262.

- RIPHAGEN W. — « La navigation dans le nouveau droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 144-177.
- ROUSSEAU Ch. — « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.* des dix dernières années, *passim*.
- SCELLE G. — « Plateau continental et droit international », *R.G.D.I.P.*, 1955, p. 5-62.
- TRÈVES T. — « La communauté européenne et la zone économique exclusive », *A.F.D.I.*, 1976, p. 654-677.
- TRÈVES T. — « Principe du consentement et recherche scientifique dans le nouveau droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 253-268.
- VALLÉE Ch. — « La Conférence de Caracas sur le droit de la mer », *Problèmes politiques et sociaux*, Documentation française, n° 251, 1975, 35 p.
- VENTURINI. — « La portée et les effets juridiques des attitudes et des actes unilatéraux des Etats », *R.C.A.D.I.*, 1964-II, p. 367-466.
- VIGNES D. — « La Conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1964, p. 670-688.
- VIGNES D. — « La réglementation de la pêche dans le Marché commun au regard du droit communautaire et du droit international public », *A.F.D.I.*, 1970, p. 829-840.
- VIGNES D. — « Deux prolégomènes du nouveau droit de la mer : le Texte unique de négociation du 7 mai 1975 et le groupe nommé Evensen », *Rev. Iran. Rel. Int.*, 1975-76, p. 9-28.
- VIGNES D. — « La valeur juridique de certaines règles, normes ou pratiques mentionnées au T.N.C.O. comme généralement acceptées », *A.F.D.I.*, 1979, p. 712-718.
- VIRALLY M. — « La Charte des droits et devoirs économiques des Etats - Notes de lecture », *A.F.D.I.*, 1974, p. 57-77.
- WALDOCK H. Sir. — « The legal basis of claims to the continental shelf », *Transactions of the Grotius Society*, 1950, p. 120-142.
- WODIE F. — « Les intérêts économiques et le droit de la mer », *R.G.D.I.P.*, 1976, p. 738-784.
- YEPES J.M. — « Les nouvelles tendances du droit international de la mer et le droit international américain », *R.G.D.I.P.*, 1956, p. 10-79.
- ZACKLING R. — « Latin America and the Development of the law of the Sea - An over view », in *The Changing Law of the Sea - Western Hemisphere Perspective*, Leyde, 1974, p. 59-77.

4. Sommaire des principaux documents utilisés.

- Annuaire de la C.D.I., 2 vol. par an, de 1950 à 1956.
- Documents officiels de la Première Conférence des N.U. sur le droit de la mer, Genève, 1958, 7 vol.
- Documents officiels de la Seconde Conférence des N.U. sur le droit de la mer, Genève, 1960, 1 vol.
- Rapport du C.F.M. à l'Assemblée générale des N.U., 1971, 1 vol. ; 1972, 1 vol. ; 1973, 6 vol.
- Comptes rendus analytiques des séances du C.F.M., Comité, Sous-Comité II, Sous-Comité III, sessions de 1971-1972-1973 (multigr., Bibliothèque des N.U. à Genève).

- Documents officiels de la Troisième Conférence sur le droit de la mer, six sessions de 1973 à 1977, 8 vol.
- Texte de négociation composite officieux, Doc. A/CONF.62/WP.10 et Add. I, *in* vol. 9, New York, 1978.
- Projet de Convention sur le droit de la mer (texte officieux), Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.3, 27 août 1980, 179 p.
- Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la C.I.J.
- Texte de la décision arbitrale du 30 juin 1977, Documentation française, 241 p.
- Séries législatives des Nations Unies, Traités et législation nationale en droit de la mer, 1974 et 1976.
- Bibliographie sélective : la Mer : aspects juridiques et politiques, Nations Unies, Bibliothèque Dag Hammarskjöld, 1974 et 1977.

ANNEXE

PROJET DE CONVENTION SUR LE DROIT DE LA MER (TEXTE OFFICIEUX)

*(Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer :
Document A/CONF.62/WP.10/Rev.3 ; 27 août 1980)*

Extraits

PARTIE IV. — ETATS-ARCHIPELS

ARTICLE 46

Emploi des termes

Aux fins de la Convention, on entend par :

a) « Etat-archipel » : un Etat constitué entièrement par un ou plusieurs archipels et éventuellement d'autres îles ;

b) « Archipel » : un ensemble d'îles, y compris des parties d'îles, les eaux attenantes et les autres éléments naturels qui ont les uns avec les autres des rapports si étroits qu'ils forment intrinsèquement un tout géographique, économique et politique, ou qui sont historiquement considérés comme tel.

ARTICLE 47

Lignes de bases archipélagiques

1. Un Etat-archipel peut tracer des lignes de base archipélagiques droites reliant les points extrêmes des îles les plus éloignées et des récifs découvrants de l'archipel à condition que le tracé de ces lignes de base englobe les îles principales et définisse une zone où le rapport de la superficie des eaux à celle des terres, atolls inclus, soit compris entre 1 à 1 et 9 à 1.

2. La longueur de ces lignes de base ne doit pas dépasser 100 milles marins ; toutefois, 3 % au maximum du nombre total des lignes de base entourant un archipel donné peuvent avoir une longueur supérieure, n'excédant pas 125 milles marins.

3. Le tracé de ces lignes de base ne doit pas s'écarter sensiblement du contenu général de l'archipel.

4. Ces lignes de base ne peuvent être tirées vers ou depuis des hauts-fonds découvrants, à moins que des phares ou des installations similaires émergées en permanence n'y aient été construits ou que le haut-fond ne se trouve entièrement ou en partie situé à une distance de l'île la plus proche ne dépassant pas la largeur de la mer territoriale.

5. Un Etat-archipel ne peut appliquer la méthode de tracé de ces lignes de base d'une manière telle que la mer territoriale d'un autre Etat se trouve coupée de sa zone économique exclusive ou de la haute mer.

6. L'Etat-archipel indique clairement ces lignes de base sur des cartes établies à une échelle ou à des échelles appropriées. Il donne à ces cartes la publicité voulue et en dépose un exemplaire auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

7. Si une certaine partie des eaux archipélagiques d'un Etat-archipel est située entre deux portions du territoire d'un Etat limitrophe, les droits et tous intérêts légitimes que ce dernier Etat fait valoir traditionnellement dans ces eaux, ainsi que tous les droits découlant d'accords conclus entre les deux Etats, subsistent et sont respectés.

8. Aux fins du calcul du rapport de la superficie des eaux à la superficie des terres prévu au paragraphe 1, peuvent être considérées comme faisant parties des terres, les eaux situées en deçà des récifs frangeants bordant les îles et les atolls ainsi que toute partie d'un plateau océanique à flancs abrupts entièrement ou presque entièrement cernée par une chaîne d'îles calcaires et de récifs découvrants.

ARTICLE 48

Mesure de la largeur de la mer territoriale, de la zone contiguë, de la zone économique exclusive et du plateau continental

La largeur de la mer territoriale, de la zone contiguë, de la zone économique exclusive et du plateau continental est mesurée à partir des lignes de base tracées conformément à l'article 47.

ARTICLE 49

Régime juridique des eaux archipélagiques et de l'espace aérien surjacent ainsi que des fonds marins correspondants et de leur sous-sol

1 La souveraineté de l'Etat-archipel s'étend aux eaux situées en deçà des lignes de base, désignées sous le nom d'eaux archipélagiques, quelle que soit leur profondeur ou leur éloignement de la côte.

2. Cette souveraineté s'étend à l'espace aérien surjacent aux eaux archipélagiques, aux fonds marins correspondants et à leur sous-sol ainsi qu'aux ressources qui s'y trouvent.

3. Cette souveraineté s'exerce dans les conditions prévues par la présente partie.

4. Le régime du passage dans les voies de circulation archipélagiques qu'établit la présente partie n'affecte à aucun autre égard le régime juridique des eaux archipélagiques, y compris celles de ces voies de circulation, ni l'exercice par l'Etat-archipel de sa souveraineté sur ces eaux, l'espace

aérien surjacent, le fond de ces eaux et le sous-sol correspondant ainsi que sur les ressources qui s'y trouvent.

ARTICLE 50

Délimitation des eaux intérieures

A l'intérieur de ses eaux archipélagiques, l'Etat-archipel peut tracer des lignes de fermeture pour délimiter ses eaux intérieures, conformément aux articles 9, 10 et 11.

ARTICLE 51

Accords existants, droits de pêche traditionnels et câbles sous-marins déjà en place

1. Sans préjudice de l'article 49, les Etats-archipels respectent les accords existants conclus avec d'autres Etats et reconnaissent les droits de pêche traditionnels et les activités légitimes des Etats limitrophes dans certaines zones faisant partie de leurs eaux archipélagiques. Les conditions et modalités de l'exercice de ces droits et activités, y compris leur nature, leur étendue et les zones dans lesquelles ils s'exercent, sont, à la demande de l'un quelconque des Etats intéressés, définies par voie d'accords bilatéraux conclus entre ces Etats. Ces droits ne peuvent faire l'objet d'un transfert ou d'un partage au bénéfice d'Etats tiers ou de leurs ressortissants.

2. Les Etats-archipels respectent les câbles sous-marins déjà en place qui ont été posés par d'autres Etats et passent dans leurs eaux sans toucher le rivage. Ils autorisent l'entretien et le remplacement de ces câbles après avoir été avisés de leur emplacement et des travaux d'entretien ou de remplacement envisagés.

ARTICLE 52

Droit de passage inoffensif

1. Sous réserve de l'article 53 et sans préjudice de l'article 50, les navires de tous les Etats jouissent dans les eaux archipélagiques du droit de passage inoffensif défini à la partie II, section 3.

2. L'Etat-archipel peut, sans établir de discrimination de droit ni de fait entre les navires étrangers, suspendre temporairement, dans des zones déterminées de ses eaux archipélagiques, l'exercice du droit de passage inoffensif des navires étrangers si cette mesure est indispensable pour assurer sa sécurité. La suspension ne prend effet qu'après avoir été dûment publiée.

ARTICLE 53

Droit de passage dans les voies de circulation archipélagiques

1. Dans ses eaux archipélagiques et la mer territoriale adjacente, l'Etat-archipel peut désigner des voies de circulation et, dans l'espace aérien surjacent à ces voies, des routes aériennes qui permettent le passage continu et rapide des navires ou aéronefs étrangers.

2. Tous les navires et aéronefs jouissent du droit de passage par ces voies de circulation et ces routes aériennes archipélagiques.

3. On entend par « passage par les voies de circulation et les routes aériennes archipélagiques » l'exercice sans entrave par les navires et aéronefs, selon leur mode normal de navigation et conformément à la Convention, des droits de navigation et de survol, à seule fin d'un transit continu et rapide entre un point de la haute mer ou d'une zone économique exclusive et un autre point de la haute mer ou d'une zone économique exclusive.

4. Ces voies de circulation et routes aériennes qui traversent les eaux archipélagiques et la mer territoriale adjacente ou l'espace aérien surjacent doivent comprendre toutes les routes servant normalement à la navigation internationale dans les eaux archipélagiques et l'espace aérien surjacent ; les voies de circulation doivent suivre tous les chenaux servant normalement à la navigation, étant entendu qu'il n'est pas nécessaire d'établir entre un point d'entrée et un point de sortie donnés plusieurs voies de commodité comparables.

5. Ces voies de circulation sont définies par une série de lignes axiales continues joignant leurs points d'entrée aux points de sortie. Durant leur passage, les navires et aéronefs ne peuvent s'écarter de plus de 25 milles marins de ces lignes axiales, étant entendu qu'ils ne doivent pas naviguer à une distance des côtes inférieure au dixième de la distance qui sépare les points les plus proches des îles bordant une voie de circulation.

6. L'Etat-archipel qui désigne des voies de circulation en vertu du présent article peut aussi prescrire des dispositifs de séparation du trafic pour assurer la sécurité du passage des navires empruntant des chenaux étroits à l'intérieur de ces voies.

7. Quand les circonstances l'exigent, l'Etat-archipel peut, après avoir donné à cette mesure la publicité voulue, désigner de nouvelles voies de circulation ou prescrire de nouveaux systèmes de séparation du trafic en remplacement de toutes voies ou de tous dispositifs antérieurement établis par lui.

8. Ces voies de circulation et dispositifs de séparation du trafic doivent être conformes à la réglementation internationale généralement acceptée.

9. Avant de désigner ou de remplacer des voies de circulation ou de prescrire ou remplacer des dispositifs de séparation du trafic, l'Etat-archipel soumet ses propositions pour adoption à l'organisation internationale compétente. Cette organisation ne peut adopter que les voies de circulation et les dispositifs de séparation du trafic dont il a pu être convenu avec l'Etat-archipel.

10. L'Etat-archipel indique clairement sur des cartes marines auxquelles il donne la publicité voulue les lignes axiales des voies de circulation qu'il désigne et les dispositifs de séparation du trafic qu'il prescrit.

11. Lors de leurs passage, les navires respectent les voies de circulation et les dispositifs de séparation du trafic établis conformément au présent article.

12. Si l'Etat-archipel n'a pas désigné de voies de circulation ou de routes aériennes, le droit de passage dans les voies de circulation archipélagiques peut s'exercer en utilisant les voies et routes servant normalement à la navigation internationale.

ARTICLE 54

Obligations des navires et des aéronefs pendant leur passage, recherche et levés hydrographiques, obligations des Etats-archipels et lois et règlements de l'Etat-archipel concernant le passage dans les voies de circulation archipélagiques

Les articles 39, 40, 42 et 44 s'appliquent *mutatis mutandis* au passage dans les voies de circulation archipélagiques.

PARTIE V. — ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE

ARTICLE 55

Régime juridique particulier de la zone économique exclusive

La zone économique exclusive est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, soumise au régime juridique particulier établi par la présente partie, en vertu duquel les droits et la juridiction de l'Etat côtier et les droits et libertés des autres Etats sont gouvernés par les dispositions pertinentes de la présente Convention.

ARTICLE 56

Droits, juridiction et obligations de l'Etat côtier dans la zone économique exclusive

1. Dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier a :

a) des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des fonds marins et de leur sous-sol et des eaux surjacentes ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, comme l'utilisation de l'eau, des courants et des vents pour la production d'énergie ;

b) juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne :

i) la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages ;

ii) la recherche scientifique marine ;

iii) la protection et la préservation du milieu marin ;

c) les autres droits et obligations prévus par la Convention.

2. Lorsque, dans la zone économique exclusive, il exerce ses droits et s'acquitte de ses obligations en vertu de la Convention, L'Etat côtier tient dûment compte des droits et des obligations des autres Etats et agit d'une manière compatible avec les dispositions de la Convention.

3. Les droits relatifs aux fonds marins et à leur sous-sol énoncés dans le présent article s'exercent conformément à la partie VI.

ARTICLE 57

Largeur de la zone économique exclusive

La zone économique exclusive ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale.

ARTICLE 58

*Droits et obligations des autres Etats
dans la zone économique exclusive*

1. Dans la zone économique exclusive, tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral, jouissent, dans les conditions prévues par les dispositions pertinentes de la Convention, des libertés de navigation et de survol et de la liberté de poser des câbles et pipe-lines sous-marins visées à l'article 87, ainsi que de la liberté d'utiliser la mer à d'autres fins internationalement licites liées à l'exercice de ces libertés et compatibles avec les autres dispositions de la Convention, notamment dans le cadre de l'exploitation de navires, d'aéronefs et de câbles et pipe-lines sous-marins.

2. Les articles 88 à 115 ainsi que les autres règles pertinentes du droit international s'appliquent à la zone économique exclusive dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la présente partie.

3. Lorsque, dans la zone économique exclusive, ils exercent leurs droits et s'acquittent de leurs obligations en vertu de la Convention, les Etats tiennent dûment compte des droits et des obligations de l'Etat côtier et respectent les lois et les règlements adoptés par celui-ci conformément aux dispositions de la Convention et aux autres règles du droit international, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la présente partie.

ARTICLE 59

*Base du règlement des conflits de droits et de juridiction
à l'intérieur de la zone économique exclusive*

Dans les cas où la Convention n'attribue de droits ou de juridiction, à l'intérieur de la zone économique exclusive, ni à l'Etat côtier ni à d'autres Etats et où il y a conflit entre les intérêts de l'Etat côtier et ceux d'un ou de plusieurs autres Etats, ce conflit devrait être résolu sur la base de l'équité et eu égard à toutes les circonstances pertinentes, compte tenu de l'importance que les intérêts en cause présentent pour les différentes parties et pour l'ensemble de la communauté internationale.

ARTICLE 60

*Iles artificielles, installations et ouvrages
dans la zone économique exclusive*

1. Dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier a le droit exclusif de procéder à la construction et d'autoriser et réglementer la construction, le fonctionnement et l'utilisation :

a) d'îles artificielles ;

b) d'installations et d'ouvrages affectés aux fins prévues à l'article 56 ou à d'autres fins économiques ;

c) d'installations et d'ouvrages pouvant entraver l'exercice des droits de l'Etat côtier dans la zone ;

2. L'Etat côtier a juridiction exclusive sur ces îles artificielles, installations et ouvrages, y compris en matière de réglementation douanière, fiscale, sanitaire, de sécurité et d'immigration.

3. La construction de ces îles artificielles, installations et ouvrages doit être dûment notifiée et l'entretien des moyens de signalisation permanents nécessaires doit être assuré. Toutes installations ou tous ouvrages abandonnés ou désaffectés doivent être complètement enlevés.

4. L'Etat côtier peut, si nécessaire, établir autour de ces îles artificielles, installations ou ouvrages des zones de sécurité de dimensions raisonnables dans lesquelles il peut prendre les mesures appropriées pour assurer la sécurité de la navigation comme celle des îles artificielles, installations et ouvrages.

5. L'Etat côtier fixe la largeur des zones de sécurité compte tenu des normes internationales applicables. Ces zones de sécurité sont conçues de manière à répondre convenablement à la nature et aux fonctions des îles artificielles, installations et ouvrages, et elles ne peuvent s'étendre sur une distance de plus de 500 mètres autour des îles artificielles, installations ou ouvrages, mesurés à partir de chaque point de leur bord extérieur, sauf dérogation autorisée par les normes internationales généralement acceptées ou recommandées par l'organisation internationale compétente.

6. Tous les navires doivent respecter ces zones de sécurité et se conformer aux normes internationales généralement acceptées concernant la navigation dans les parages des îles artificielles, installations, ouvrages et zones de sécurité. L'étendue des zones de sécurité est dûment notifiée.

7. Il ne peut être mis en place d'îles artificielles, installations ou ouvrages, ni établi de zones de sécurité autour d'îles artificielles, installations ou ouvrages, lorsque cela risque d'entraver l'utilisation de voies de circulation reconnues essentielles pour la navigation internationale.

8. Les îles artificielles, installations et ouvrages n'ont pas de mer territoriale propre et leur présence n'a pas d'incidence sur la délimitation de la mer territoriale, de la zone économique exclusive ou du plateau continental.

ARTICLE 61

Conservation des ressources biologiques

1. L'Etat côtier fixe, pour l'exploitation des ressources biologiques de sa zone économique exclusive, le volume admissible des prises.

2. L'Etat côtier, compte tenu des données scientifiques les plus sûres dont il dispose, prend des mesures appropriées de gestion et de conservation pour éviter que le maintien des stocks de ressources biologiques de la zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation. L'Etat côtier et les organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, coopèrent comme il convient à cette fin.

3. Ces mesures visent aussi à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement le plus élevé qu'il soit possible de soutenir, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche et les besoins spéciaux des Etats en développement, et compte tenu des modes d'organisation de la pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales sous-régionales, régionales ou mondiales généralement recommandées.

4. Lorsqu'il prend ces mesures, l'Etat côtier prend en considération les effets sur les espèces qui vivent en symbiose avec les espèces exploitées ou dépendent de ces espèces afin de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces symbiotiques ou dépendantes à un niveau suffisant pour que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise.

5. Les informations scientifiques disponibles, les statistiques des prises et autres statistiques de la pêche et les autres données concernant la conservation des stocks de poisson sont diffusées et échangées régulièrement par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, lorsqu'il y a lieu et avec la participation de tous les Etats intéressés, notamment de ceux dont les ressortissants sont autorisés à pêcher dans la zone économique exclusive.

ARTICLE 62

Exploitation des ressources biologiques

1. L'Etat côtier se fixe pour objectif de favoriser une exploitation optimale des ressources biologiques de la zone économique exclusive, sans préjudice de l'article 61.

2. L'Etat côtier détermine sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la zone économique exclusive. Si cette capacité d'exploitation est inférieure au volume admissible des prises, il autorise d'autres Etats, par voie d'accords ou d'autres arrangements et conformément aux modalités, aux conditions et à la réglementation visées au paragraphe 4, à exploiter le reliquat du volume admissible ; ce faisant, il tient particulièrement compte des dispositions des articles 69 et 70, notamment à l'égard des Etats en développement visés par ces dispositions.

3. Lorsqu'il accorde à d'autres Etats l'accès à sa zone économique exclusive en vertu du présent article, l'Etat côtier tient compte de tous les facteurs pertinents, y compris l'importance que les ressources biologiques de la zone présentent pour son économie et ses autres intérêts nationaux, les dispositions des articles 69 et 70, les besoins des Etats en développement de la région ou de la sous-région concernant l'exploitation d'une partie du reliquat et la nécessité de réduire à un minimum les perturbations économiques dans les Etats dont les ressortissants pratiquent habituellement la pêche dans la zone ou qui ont beaucoup contribué à la recherche et à l'inventaire des stocks.

4. Les ressortissants d'autres Etats qui pêchent dans la zone économique exclusive se conforment aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les règlements de l'Etat côtier. Ces règlements doivent être compatibles avec la Convention et peuvent porter notamment sur les questions suivantes :

a) délivrance de permis aux pêcheurs ou pour les navires et engins de pêche, y compris le paiement de droits et autres redevances qui, dans le cas d'Etats côtiers en développement, pourront consister en une contribution adéquate au financement, à l'équipement et au développement technique de l'industrie de la pêche ;

b) indication des espèces dont la pêche est autorisée et fixation de quotas, soit pour des stocks ou groupes de stocks particuliers ou pour les prises par navire pendant un laps de temps donné, soit pour les prises des ressortissants d'un Etat pendant une période donnée ;

c) réglementation des campagnes et des zones de pêche, du type, de la taille et du nombre des engins, ainsi que du nombre, de la taille et du type des navires de pêche qui peuvent être utilisés ;

d) fixation de l'âge et de la taille des poissons et des autres organismes qui peuvent être pêchés ;

e) renseignements exigés des navires de pêche, notamment statistique des prises et autres statistiques de pêche et communication de la position des navires ;

f) exécution, sous l'autorité et sous le contrôle de l'Etat côtier, de programmes de recherche déterminés sur les pêches et réglementation de la conduite de ces recherches, y compris l'échantillonnage des prises, la destination des échantillons et la communication de données scientifiques connexes ;

g) placement, par l'Etat côtier, d'observateurs ou de stagiaires à bord des navires de pêche ;

h) déchargement de la totalité ou d'une partie des prises de ces navires dans les ports de l'Etat côtier ;

i) modalités et conditions relatives aux entreprises conjointes ou autres arrangements de coopération ;

j) prescriptions en matière de formation du personnel et de transfert des techniques dans le domaine des pêches, y compris le renforcement de la capacité de recherche halieutique de l'Etat côtier ;

k) mesures d'exécution.

5. L'Etat côtier notifie dûment les règlements qu'il adopte en matière de conservation et de gestion.

ARTICLE 63

Stocks de poisson se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone

1. Lorsqu'un même stock de poisson ou des stocks d'espèces apparentées se trouvent dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers, ces Etats s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks, sans préjudice des autres dispositions de la présente partie.

2. Lorsqu'un même stock de poisson ou des stocks d'espèces appa-

rentées se trouvent à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone, l'Etat côtier et les Etats qui exploitent ces stocks dans le secteur adjacent s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent.

ARTICLE 64

Grands migrateurs

1. L'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants se livrent dans la région à la pêche de grands migrateurs figurant sur la liste de l'annexe I coopèrent, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir l'objectif d'une exploitation optimale dans l'ensemble de la région, aussi bien dans la zone économique exclusive qu'au-delà. Dans les régions où il n'existe pas d'organisation internationale appropriée, l'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants exploitent ces espèces dans la région coopèrent pour en créer une et participent à ses travaux.

2. Le paragraphe 1 est applicable en plus des autres dispositions de la présente partie.

ARTICLE 65

Mammifères marins

Aucune disposition de la présente partie ne restreint le droit d'un Etat côtier d'interdire, de limiter ou de réglementer l'exploitation des mammifères marins plus rigoureusement que ne le prévoit ladite partie, ni éventuellement la compétence d'une organisation internationale pour ce faire. Les Etats coopèrent en vue d'assurer la protection des mammifères marins, et ils s'emploient, en particulier, par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, à protéger, gérer et étudier les cétacés.

ARTICLE 66

Espèces anadromes

1. Les Etats dans les cours d'eau desquels se reproduisent des espèces anadromes sont les premiers intéressés par ces espèces et en sont responsables au premier chef.

2. Un Etat dont sont originaires des espèces anadromes veille à leur conservation par l'adoption de mesures appropriées de réglementation de la pêche dans toutes les eaux se trouvant en deçà des limites extérieures de sa zone économique exclusive, ainsi que de la pêche visée au paragraphe 1, alinéa b). L'Etat d'origine peut, après avoir consulté les autres Etats mentionnés aux paragraphes 3 et 4 qui pêchent ces espèces, fixer le volume total admissible des prises de poissons originaires de ses cours d'eau.

3. a) Les espèces anadromes ne peuvent être pêchées que dans les

eaux se trouvant en deçà des limites extérieures des zones économiques exclusives, sauf dans les cas où l'application de la présente disposition entraînerait des perturbations économiques pour un Etat autre que l'Etat d'origine. En ce qui concerne la pêche au-delà des limites extérieures des zones économiques exclusives, les Etats intéressés se consultent en vue de se mettre d'accord sur les modalités et conditions de cette pêche, en tenant dûment compte des exigences de la conservation et des besoins de l'Etat d'origine pour ce qui est des espèces en cause.

b) L'Etat d'origine contribue à réduire à un minimum les perturbations économiques dans les autres Etats qui exploitent ces espèces, en tenant compte des prises normales de ces Etats et de leur mode d'exploitation desdites espèces ainsi que de tous les secteurs où elles sont pêchées.

c) Parmi les Etats visés à l'alinéa b), ceux qui participent, par voie d'accord avec l'Etat d'origine, à des mesures visant à assurer le renouvellement d'espèces anadromes, particulièrement en contribuant au financement de ces mesures, sont spécialement pris en considération par l'Etat d'origine pour ce qui est de l'exploitation des espèces originaires de ses cours d'eau.

d) L'application de la réglementation concernant les espèces anadromes au-delà de la zone économique exclusive est assurée par voie d'accord entre l'Etat d'origine et les autres Etats intéressés.

4. Lorsque des espèces anadromes migrent dans les eaux ou traversent des eaux qui se trouvent en deçà des limites extérieures de la zone économique exclusive d'un Etat autre que l'Etat d'origine, cet Etat coopère avec l'Etat d'origine à la conservation et à la gestion de ces espèces.

5. L'Etat dont sont originaires des espèces anadromes et les autres Etats qui pratiquent la pêche de ces espèces concluent des arrangements en vue de l'application du présent article, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'organisations régionales.

ARTICLE 67

Espèces catadromes

1. Un Etat côtier dans les eaux duquel des espèces catadromes passent la majeure partie de leur existence est responsable de la gestion de ces espèces et veille à ce que les poissons migrateurs puissent circuler librement.

2. Les espèces catadromes ne sont exploitées que dans les eaux situées en deçà des limites extérieures des zones économiques exclusives. Dans les zones économiques exclusives, l'exploitation est régie par le présent article et les autres dispositions de la Convention relatives à la pêche dans ces zones.

3. Lorsque les poissons appartenant à une espèce catadrome traversent la zone économique exclusive d'un ou de plusieurs autres Etats au cours de migrations ayant lieu avant le stade adulte ou au début de ce stade, la gestion de cette espèce, y compris son exploitation, est réglementée par voie d'accord entre l'Etat visé au paragraphe 1 et l'autre Etat ou les autres Etats intéressés. Cet accord doit assurer la gestion rationnelle de l'espèce et tenir compte des responsabilités de l'Etat visé au paragraphe 1 concernant la conservation de cette espèce.

ARTICLE 68

Espèces sédentaires

La présente partie ne s'applique pas aux espèces sédentaires, telles qu'elles sont définies au paragraphe 4 de l'article 77.

ARTICLE 69

Droit des Etats sans littoral

1. Un Etat sans littoral a le droit de participer, selon une formule équitable, à l'exploitation d'une part appropriée des ressources biologiques excédentaires des zones économiques exclusives des Etats côtiers de la même sous-région ou région, compte tenu des caractéristiques économiques et géographiques pertinentes de tous les Etats intéressés et conformément au présent article et aux articles 61 et 62.

2. Les conditions et modalités de cette participation sont arrêtées par les Etats intéressés par voie d'accords bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux, compte tenu notamment :

a) de la nécessité d'éviter tous effets préjudiciables aux communautés de pêcheurs ou à l'industrie de la pêche des Etats côtiers ;

b) de la mesure dans laquelle l'Etat sans littoral, conformément au présent article, participe ou a le droit de participer, en vertu d'accords bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux existants, à l'exploitation des ressources biologiques des zones économiques exclusives d'autres Etats côtiers ;

c) de la mesure dans laquelle d'autres Etats sans littoral ou des Etats ayant des caractéristiques géographiques particulières participent déjà à l'exploitation des ressources biologiques de la zone économique exclusive de l'Etat côtier et de la nécessité d'éviter d'imposer à tel Etat côtier ou à telle région de cet Etat une charge particulièrement lourde ;

d) des besoins alimentaires de la population des Etats considérés.

3. Lorsque la capacité de pêche d'un Etat côtier lui permettrait presque d'atteindre à lui seul le volume admissible des prises fixé pour l'exploitation des ressources biologiques de sa zone économique exclusive, cet Etat et les autres Etats intéressés coopèrent en vue de conclure des arrangements bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux équitables permettant aux Etats en développement sans littoral de la même région ou sous-région de participer à l'exploitation des ressources biologiques des zones économiques exclusives des Etats côtiers de la sous-région ou région, selon qu'il convient, eu égard aux circonstances et à des conditions satisfaisantes pour toutes les parties. Pour l'application de la présente disposition, il est tenu compte également des facteurs mentionnés au paragraphe 2.

4. Les Etats développés sans littoral n'ont le droit de participer à l'exploitation des ressources biologiques, en vertu du présent article, que dans les zones économiques exclusives d'Etats côtiers développés de la même sous-région ou région et compte tenu de la mesure dans laquelle l'Etat côtier, en donnant accès aux ressources biologiques de sa zone économique exclusive à d'autres Etats, a pris en considération la nécessité

de réduire à un minimum les effets préjudiciables aux communautés de pêcheurs ainsi que les perturbations économiques dans les Etats dont les ressortissants pratiquent habituellement la pêche dans la zone.

5. Les dispositions ci-dessus sont sans préjudice des arrangements éventuellement conclus dans des sous-régions ou régions où les Etats côtiers peuvent accorder à des Etats sans littoral de la même sous-région ou région des droits égaux ou préférentiels pour l'exploitation des ressources biologiques de leur zone économique exclusive.

ARTICLE 70

Droits des Etats ayant des caractéristiques géographiques particulières

1. Les Etats ayant des caractéristiques géographiques particulières ont le droit de participer, selon une formule équitable, à l'exploitation d'une part appropriée des ressources biologiques excédentaires des zones économiques exclusives des Etats côtiers de la même sous-région ou région, compte tenu des caractéristiques économiques et géographiques pertinentes de tous les Etats intéressés et conformément au présent article et aux articles 61 et 62.

2. Aux fins de la Convention, l'expression « Etats ayant des caractéristiques géographiques particulières » s'entend des Etats côtiers, y compris les Etats riverains d'une mer fermée ou semi-fermée, que leur situation géographique rend tributaires de l'exploitation des ressources biologiques des zones économiques exclusives d'autres Etats de la sous-région ou région pour un approvisionnement suffisant en poisson destiné à l'alimentation de leur population ou d'une partie de leur population, ainsi que des Etats côtiers qui ne peuvent prétendre à une zone économique exclusive propre.

3. Les conditions et modalités de cette participation sont arrêtées par les Etats intéressés par voie d'accords bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux, compte tenu notamment :

a) de la nécessité d'éviter tous effets préjudiciables aux communautés de pêcheurs ou à l'industrie de la pêche des Etats côtiers ;

b) de la mesure dans laquelle l'Etat ayant des caractéristiques géographiques particulières, conformément au présent article, participe ou a le droit de participer, en vertu d'accords bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux existants, à l'exploitation des ressources biologiques des zones économiques exclusives d'autres Etats côtiers ;

c) de la mesure dans laquelle d'autres Etats ayant des caractéristiques géographiques particulières et des Etats sans littoral participant déjà à l'exploitation des ressources biologiques de la zone économique exclusive de l'Etat côtier et de la nécessité d'éviter d'imposer à tel Etat côtier ou à telle région de cet Etat une charge particulièrement lourde ;

d) des besoins alimentaires de la population des Etats considérés.

4. Lorsque la capacité de pêche d'un Etat côtier lui permettrait presque d'atteindre à lui seul le volume admissible des prises fixé pour l'exploitation des ressources biologiques de sa zone économique exclusive, cet Etat et les autres Etats intéressés coopèrent en vue de conclure des

arrangements bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux équitables permettant aux Etats en développement ayant des caractéristiques géographiques particulières de la même sous-région ou région de participer à l'exploitation des ressources biologiques des zones économiques exclusives des Etats côtiers de la sous-région ou région, selon qu'il convient, eu égard aux circonstances, et à des conditions satisfaisantes pour toutes les parties. Pour l'application de la présente disposition, il est tenu compte également des facteurs mentionnés au paragraphe 3.

5. Les Etats développés ayant des caractéristiques géographiques particulières n'ont le droit de participer à l'exploitation des ressources biologiques, en vertu du présent article, que dans les zones économiques exclusives d'Etats côtiers développés de la même sous-région ou région, compte tenu de la mesure dans laquelle l'Etat côtier, en donnant accès aux ressources biologiques de sa zone économique exclusive à d'autres Etats, a pris en considération la nécessité de réduire à un minimum les effets préjudiciables aux communautés de pêcheurs ainsi que les perturbations économiques dans les Etats dont les ressortissants pratiquent habituellement la pêche dans la zone.

6. Les dispositions ci-dessus sont sans préjudice des arrangements éventuellement conclus dans des sous-régions ou régions où les Etats côtiers peuvent accorder à des Etats ayant des caractéristiques géographiques particulières de la même sous-région ou région des droits égaux ou préférentiels pour l'exploitation des ressources biologiques de leur zone économique exclusive.

ARTICLE 71

Cas où les articles 69 et 70 ne sont pas applicables

Les articles 69 et 70 ne s'appliquent pas aux Etats côtiers dont l'économie est très lourdement tributaire de l'exploitation des ressources biologiques de leur zone économique exclusive.

ARTICLE 72

Restrictions au transfert des droits

1. Les droits d'exploitation des ressources biologiques prévus aux articles 69 et 70 ne peuvent être transférés directement ou indirectement à des Etats tiers ou à leurs ressortissants, ni par voie de bail ou de concession, ni par la création d'entreprises conjointes, ni en vertu d'aucun autre arrangement ayant pour effet un tel transfert, sauf si les Etats intéressés en conviennent autrement.

2. La disposition ci-dessus n'interdit pas aux Etats intéressés d'obtenir d'Etats tiers ou d'organisations internationales une assistance technique ou financière destinée à leur faciliter l'exercice des droits prévus aux articles 69 et 70, à condition que cela n'entraîne pas l'effet visé au paragraphe 1.

ARTICLE 73

Mise en application des lois et règlements de l'Etat côtier

1. Dans l'exercice de ses droits souverains d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques de la zone économique exclusive, l'Etat côtier peut prendre toutes mesures, y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie et les poursuites judiciaires, qui sont nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qu'il a adoptés conformément à la Convention.

2. Lorsqu'une caution ou autre garantie suffisante a été fournie, il est procédé sans délai à la mainlevée de la saisie dont un navire aurait fait l'objet et à la libération de son équipage.

3. Les sanctions prévues par l'Etat côtier pour les infractions à la réglementation de la pêche dans la zone économique exclusive ne peuvent comprendre l'emprisonnement, à moins que les Etats intéressés n'en conviennent autrement, ni aucun autre châtiment corporel.

4. En cas de saisie ou d'immobilisation d'un navire étranger, l'Etat côtier, par les voies appropriées, notifie sans délai à l'Etat du pavillon la mesure prise ainsi que les sanctions qui seraient prononcées par la suite.

ARTICLE 74 (1)

Délimitation de la zone économique exclusive entre Etats dont les côtes se font face ou sont adjacentes

1. La délimitation de la zone économique exclusive entre Etats dont les côtes se font face ou sont adjacentes est effectuée par voie d'accord conformément au droit international. Cet accord est conclu selon des principes équitables, en prenant le cas échéant pour référence la ligne médiane ou la ligne d'équidistance et en tenant compte de tous les aspects de la situation dans la zone considérée.

2. S'ils ne parviennent pas à un accord dans un délai raisonnable, les Etats intéressés ont recours aux procédures prévues à la partie XV.

3. En attendant la conclusion de l'accord visé au paragraphe 1, les Etats intéressés, dans un esprit de compréhension et de coopération, font tout leur possible pour conclure des arrangements pratiques provisoires et pour ne pas compromettre ou entraver pendant cette période de transition la conclusion de l'accord définitif. Les arrangements provisoires sont sans préjudice de la délimitation finale.

4. Lorsqu'un accord est en vigueur entre les Etats intéressés, les questions relatives à la délimitation des zones économiques exclusives sont réglées conformément à ses dispositions.

(1) On pourrait laisser au Comité de rédaction le soin de déterminer où devrait figurer, dans la Convention, la définition de la ligne médiane ou de la ligne d'équidistance, présentée au paragraphe 4 de l'article 74 du T.N.C.O./Rev. 1. Le texte de ce paragraphe est le suivant :

« Aux fins de la Convention, on entend par " ligne médiane ou ligne d'équidistance " la ligne dont chaque point est équidistant des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale de chacun des Etats. »

ARTICLE 75

Cartes marines et listes de coordonnées géographiques

1. Sous réserve de la présente partie, les limites extérieures de la zone économique exclusive et les lignes de délimitation tracées conformément à l'article 74 sont portées sur des cartes établies à une échelle ou des échelles appropriées. Le cas échéant, le tracé de ces limites extérieures ou de ces lignes de délimitation peut être remplacé par des listes de coordonnées géographiques de points, précisant les données géodésiques.

2. L'Etat côtier donne la publicité voulue aux cartes ou listes de coordonnées géographiques et en dépose un exemplaire auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

PARTIE VI. — PLATEAU CONTINENTAL

ARTICLE 76

Définition du plateau continental

1. Le plateau continental d'un Etat côtier comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure.

2. Le plateau continental ne s'étend pas au-delà des limites prévues aux paragraphes 4 à 6.

3. La marge continentale est le prolongement immergé de la masse terrestre de l'Etat côtier ; elle est constituée par les fonds marins correspondant au plateau, au talus et au glacis ainsi que leur sous-sol. Elle ne comprend ni les grands fonds océaniques, avec leurs dorsales, ni leur sous-sol.

4. a) Aux fins de la Convention, l'Etat côtier définit le rebord externe de la marge continentale, lorsque celle-ci s'étend au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, par :

- i) Une ligne tracée conformément au paragraphe 7 par référence aux points fixes extrêmes où l'épaisseur des roches sédimentaires est égale au centième au moins de la distance entre le point considéré et le pied du talus continental ; ou
- ii) une ligne tracée conformément au paragraphe 7 par référence à des points fixes situés à 60 milles marins au plus du pied du talus continental ;

b) Sauf preuve du contraire, le pied du talus continental coïncide avec la rupture de pente la plus marquée à la base du talus.

5. Les points fixes qui définissent la ligne marquant, sur les fonds

marins, la limite extérieure du plateau continental, tracée conformément au paragraphe 4, lettre a), points i) et ii), sont situés soit à une distance n'excédant pas 350 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, soit à une distance n'excédant pas 100 milles marins de l'isobathe de 2 500 mètres, qui est la ligne reliant les points de 2 500 mètres de profondeur.

6. Nonobstant le paragraphe 5, la limite extérieure du plateau continental ne dépasse pas, dans le cas des dorsales sous-marines, une ligne tracée à 350 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale. Le présent paragraphe ne s'applique pas aux hauts-fonds qui constituent des éléments naturels de la marge continentale, tels que les plateaux, seuils, crêtes, bancs ou éperons qu'elle comporte.

7. L'Etat côtier fixe la limite de son plateau continental vers le large, quand ce plateau s'étend au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, en reliant par des droites d'une longueur n'excédant pas 60 milles marins des points fixes définis par des coordonnées de latitude et de longitude.

8. L'Etat côtier communique des informations sur les limites de son plateau continental, lorsque celui-ci s'étend au-delà de la zone économique exclusive de 200 milles marins, à la Commission de la délimitation du plateau continental constituée en vertu de l'annexe II sur la base d'une représentation géographique équitable. La Commission adresse aux Etats côtiers des recommandations sur les questions concernant la fixation des limites extérieures de leur plateau continental. Les limites fixées par un Etat côtier sur la base de ces recommandations sont définitives et de caractère obligatoire.

9. L'Etat côtier remet au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies les cartes et renseignements pertinents, y compris les données géodésiques, qui définissent la limite extérieure de son plateau continental. Le Secrétaire général donne à ces documents la publicité voulue.

10. Le présent article est sans préjudice de la question de la délimitation du plateau continental entre des Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face.

ARTICLE 77

Droits de l'Etat côtier sur le plateau continental

1. L'Etat côtier exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles.

2. Les droits visés au paragraphe 1 sont exclusifs en ce sens que, si l'Etat côtier n'explore pas le plateau continental ou n'en exploite pas les ressources naturelles, nul ne peut entreprendre de telles activités sans son consentement exprès.

3. Les droits de l'Etat côtier sur le plateau continental ne sont pas subordonnés à son occupation, réelle ou symbolique ou à une proclamation expresse.

4. Les ressources naturelles visées dans la présente partie comprennent les ressources minérales et autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol.

ARTICLE 78

Régime juridique des eaux et de l'espace aérien surjacentes, et droits et libertés des autres Etats

1. Les droits de l'Etat côtier sur le plateau continental n'affectent pas le régime juridique des eaux surjacentes ou de l'espace aérien qui se trouve au-dessus de ces eaux.

2. L'exercice par l'Etat côtier de ses droits sur le plateau continental ne doit pas porter atteinte à la navigation ou aux autres droits et libertés reconnus aux autres Etats par la Convention, ni en gêner l'exercice de manière injustifiable.

ARTICLE 79

Câbles et pipe-lines sous-marins sur le plateau continental

1. Tous les Etats ont le droit de poser des câbles et des pipe-lines sous-marins sur le plateau continental conformément aux dispositions du présent article.

2. Sous réserve de son droit de prendre des mesures raisonnables pour l'exploration du plateau continental, l'exploitation de ses ressources naturelles et la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution par les pipe-lines, l'Etat côtier ne peut entraver la pose ou l'entretien de ces câbles ou pipe-lines.

3. Le tracé des pipe-lines posés sur le plateau continental doit avoir l'agrément de l'Etat côtier.

4. Rien dans la présente partie n'affecte le droit de l'Etat côtier d'imposer des conditions à l'entrée de câbles ou de pipe-lines sur son territoire ou dans sa mer territoriale, non plus que sa juridiction sur les câbles et pipe-lines construits ou utilisés dans le cadre de l'exploration de son plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources, ou de l'exploitation d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages relevant de sa juridiction.

5. Lorsqu'ils posent des câbles ou des pipe-lines sous-marins, les Etats tiennent dûment compte des câbles et pipe-lines déjà en place. Ils veillent en particulier à ne pas compromettre la possibilité de réparer ces câbles et pipe-lines.

ARTICLE 80

*Iles artificielles, installations et ouvrages
sur le plateau continental*

L'article 60 s'applique, *mutatis mutandis*, aux îles artificielles, installations et ouvrages situés sur le plateau continental.

ARTICLE 81

Forages sur le plateau continental

L'Etat côtier a le droit exclusif d'autoriser et de réglementer les forages sur le plateau continental, quelles qu'en soient les fins.

ARTICLE 82

*Contributions en espèces ou en nature au titre de l'exploitation
du plateau continental au-delà de 200 milles marins*

1. L'Etat côtier acquitte des contributions en espèces ou en nature au titre de l'exploitation des ressources non biologiques du plateau continental au-delà d'une distance de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale.

2. Les contributions sont acquittées chaque année pour l'ensemble de la production d'un site d'exploitation donné, après les cinq premières années d'exploitation de ce site. La sixième année, le taux de contribution est de 1 p. 100 de la valeur ou du volume de la production du site d'exploitation. Ce taux augmente ensuite d'un point de pourcentage par an jusqu'à la douzième année, à partir de laquelle il reste de 7 p. 100. La production ne comprend pas les ressources utilisées dans le cadre de l'exploitation.

3. Tout Etat en développement qui est importateur net d'un minéral extrait de son plateau continental est dispensé de ces contributions en ce qui concerne ce minéral.

4. Les contributions sont versées à l'Autorité, qui en répartit le produit entre les Etats Parties à la Convention selon des critères de partage équitables, compte tenu des intérêts et des besoins des Etats en développement, en particulier des Etats en développement les moins avancés ou sans littoral.

ARTICLE 83

*Délimitation du plateau continental entre Etats dont
les côtes sont adjacentes ou se font face*

1. La délimitation du plateau continental entre Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord conformément au droit international. Cet accord est conclu selon des principes équitables, en prenant le cas échéant pour référence la ligne médiane ou la ligne d'équidistance et en tenant compte de tous les aspects de la situation dans la zone considérée.

2. S'ils ne parviennent pas à un accord dans un délai raisonnable, les Etats intéressés ont recours aux procédures prévues à la partie XV.

3. En attendant la conclusion de l'accord visé au paragraphe 1, les Etats intéressés, dans un esprit de compréhension et de coopération, font tout leur possible pour conclure des arrangements pratiques provisoires et pour ne pas compromettre ou entraver, pendant cette période de transition, la conclusion de l'accord définitif. Les arrangements provisoires sont sans préjudice de la délimitation finale.

4. Lorsqu'un accord est en vigueur entre les Etats intéressés, les questions relatives à la délimitation du plateau continental sont réglées conformément aux dispositions de cet accord.

ARTICLE 84

Cartes marines et listes de coordonnées géographiques

1. Sous réserve de la présente partie, les limites extérieures du plateau continental et les lignes de délimitation tracées conformément à l'article 83 sont portées sur des cartes établies à l'échelle ou aux échelles appropriées. Le cas échéant, le tracé de ces limites extérieures ou lignes de délimitation peut être remplacé par des listes de coordonnées géographiques de points, précisant les données géodésiques.

2. L'Etat côtier donne la publicité voulue aux cartes ou listes de coordonnées géographiques et en dépose un exemplaire auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

ARTICLE 85

Creusement de galeries

La présente partie ne porte pas atteinte au droit qu'à l'Etat côtier d'exploiter le sous-sol en creusant des galeries, quelle que soit la profondeur des eaux à l'endroit considéré.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIERES

PRÉFACE	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE	9
§ I. — Le problème de la signification de l' « emprise »	10
A. — La notion d' « emprise maritime »	11
B. — La notion d'Etat côtier	13
— La situation maritime des Etats côtiers	14
• Les Etats côtiers avantagés	15
• Les Etats côtiers moins ou peu avantagés	17
• Les Etats côtiers désavantagés	18
— Les conditions économiques et sociales des Etats côtiers	19
§ II. — Les incertitudes de la limitation de l' « emprise »	21
A. — La question de la stabilisation des frontières mari- times	22
B. — La question des droits des Etats étrangers dans l' « emprise » maritime nationale	24
§ III. — Le phénomène de la légitimation du nationalisme mari- time des Etats côtiers	28

PREMIÈRE PARTIE

LA VALIDATION DU PROCESSUS JURIDIQUE D'EXTENSION DE L'EMPRISE COTIERE

<i>Chapitre premier : LA RECONNAISSANCE DE L'ADJACENCE COMME FONDEMENT THÉORIQUE DE L'EXTENSION</i>	33
— Section 1 : <i>L'évolution des conceptions juridiques en faveur de la notion d'adjacence</i>	35
§ I. — La critique de l'adjacence au nom de la règle d'effectivité	37
§ II. — La validité du recours à l'adjacence	41

A. — Le concept d' « unité géographique »	41
B. — L'évolution de l'ordre juridique	45
— Section 2 : <i>La fécondité des rapports d'adjacence dans l'emprise côtière</i>	47
§ I. — L'adjacence au sens de « continuité » ou « territorialité »	51
A. — Le cas de la mer territoriale	51
B. — Le cas du plateau continental	54
§ II. — L'adjacence au sens de « contiguïté »	56
A. — Les zones contiguës de protection côtière	57
B. — Problèmes posés par les zones d'exploitation exclusive	59
a) L'absence de « continuité géophysique »	60
b) La réalité d'une « adjacence écologique » ?	62
§ III. — Les problèmes posés par les espaces maritimes insulaires	65
A. — L'attribution d'une emprise maritime aux îles	65
a) Les critères classiques	67
• Le caractère naturel de la formation insulaire	67
• L'émersion de l'élévation du sol	69
b) Les conditions complémentaires	71
• La superficie	71
• La situation	72
• Le peuplement	73
• L'indépendance du pouvoir politique	75
B. — La notion d'archipel	78
— Conclusion du chapitre premier	82
<i>Chapitre II : L'ADMISSION DE L'UNILATÉRALISME COMME INSTRUMENT FORMEL DES EXTENSIONS</i>	83
— Section 1 : <i>Le rôle des pratiques unilatérales des Etats côtiers dans la transformation coutumière du droit de la mer</i>	87
§ I. — La généralité de la pratique	88
A. — Des règles exprimant une pratique générale	88
B. — Des règles présentées comme des « coutumes régionales »	93
C. — Des règles en voie de généralisation	96
§ II. — La durée de la pratique	99
§ III. — La « juridicité » de la pratique	103

— Section 2 : <i>L'influence de l'action unilatérale des Etats côtiers dans l'entreprise contemporaine de codification du droit de la mer</i>	110
§ I. — Le recours à la codification provoqué par l'action unilatérale des Etats côtiers	116
§ II. — L'action unilatérale des Etats côtiers stimulée par les entreprises de codification	119
§ III. — L'œuvre de codification dépassée par l'action unilatérale des Etats côtiers	122
— <i>Conclusion du chapitre II</i>	125
— CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	126

DEUXIÈME PARTIE

LA JUSTIFICATION DES POUVOIRS NATIONAUX
EXERCES DANS L'EMPRISE COTIERE

<i>Chapitre premier : LES BASES POLITICO-JURIDIQUES DE LA NATIONALISATION DES RESSOURCES CÔTIÈRES</i>	129
— Section 1 : <i>La théorie de l' « intérêt vital » et les problèmes de développement</i>	130
§ I. — La dépendance de l'économie nationale à l'égard des ressources de la mer	131
A. — La dépendance à l'égard des pêcheries côtières	131
a) Dépendance sectorielle	131
b) Dépendance globale	133
B. — La dépendance à l'égard des hydrocarbures sous-marins	135
§ II. — La mobilisation des ressources de la mer au profit du développement national	138
A. — L'influence de la « stratégie du développement » des pays du Tiers Monde sur la transformation du statut des espaces marins côtiers	139
B. — La notion de « zone économique exclusive » comme instrument du développement des pays côtiers	145
a) Genèse	145
b) Finalité	149
— Section 2 : <i>Le principe de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » et les problèmes d'indépendance</i>	156

§ I. — Signification politique	157
A. — La contestation de l'ordre maritime « colonial » ...	158
B. — La maîtrise du développement national	162
a) La prise de possession des ressources de la mer	162
b) Le contrôle des activités économiques	165
§ II. — Traduction juridique	172
A. — Une souveraineté mal limitée	173
a) Hypothèse du P.C.	174
b) Hypothèse de la Z.E.	179
B. — Des ressources indéterminées	182
a) Les minéraux	183
b) Les espèces animales et végétales	184
c) Les objets abandonnés au fond des mers	187
d) L'eau	189
e) L'énergie	190
f) L'espace	190
— Conclusions du chapitre premier	191
<i>Chapitre II : LES CAUSES ET CONDITIONS DU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION CÔTIÈRE</i>	192
— Section 1 : <i>La protection du domaine terrestre : l'« espace protecteur »</i>	192
§ I. — La sécurité du territoire étatique	193
A. — Les précédents : zones de neutralité et de sécurité	197
B. — La Z.C., le P.C., ou la Z.E. et les missions de sécurité	199
a) La Z.C.	199
b) Le P.C.	202
c) La Z.E.	205
C. — La priorité des intérêts de sécurité côtière dans les détroits et les archipels	206
§ II. — La protection de l'ordre juridique national	211
— Section 2 : <i>La protection du domaine maritime : l'« espace protégé »</i>	221
§ I. — La prévention de la pollution du milieu marin	222
A. — Les insuffisances de la réglementation internationale	223
a) Les conventions n'assurent pas l'immunité globale du milieu marin	224
b) L'application des conventions dépend trop exclusivement de l'Etat du pavillon	225

B. — L'autoprotection de l'Etat côtier	228
a) Le pays le plus exposé aux risques de pollution..	228
b) L'Etat le mieux placé pour agir	233
— Conclusion	240
§ II. — La conservation des espèces halieutiques	261
A. — L'intérêt spécial de l'Etat côtier	242
a) La formation de la notion d' « intérêt spécial » ..	244
b) La signification de la notion d' « intérêt spécial »	244
c) Les conséquences de la notion d' « intérêt spécial »	244
B. — La juridiction exclusive de l'Etat côtier	245
a) L'hypothèse du mandat international	246
b) L'hypothèse des « droits souverains »	250
— Conclusion du chapitre II	253
— CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	254
CONCLUSIONS GENERALES	255
I. — Le triomphe de l'Etat côtier	255
II. — Quelques constatations générales sur les changements inter- venus	256
III.— Une conquête pacifique	256
IV. — Le faible développement du droit international au stade actuel	257
ELÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE	261
ANNEXE : Extraits du Projet officieux de Convention de 1980	269
TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES	289

PUBLICATIONS DE LA REVUE GENERALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Nouvelle Série

- N° 1 - La question des îles Bahrein (G.-P. TADJBAKHICHE).
- N° 2 - Intervention (J. FABELA).
- N° 3 - Organisations internationales et souveraineté des Etats membres (H.-S. KOROWICZ).
- N° 4 - De la charte des Nations Unies à une meilleure organisation du monde (V. PANCARCI).
- N° 5 - Les libertés publiques en Union Soviétique (D.-G. LAVROFF).
- N° 6 - La conclusion des traités internationaux en Israël (A. LAPIDOTH).
- N° 7 - Contribution à une théorie générale des alliances (B. BOUTROS-GHALI).
- N° 8 - Coexistence et droit international à la lumière de la doctrine soviétique (B. DUTOIT).
- N° 9 - Expérimentation des armes nucléaires et droit international public (M.-F. FURET).
- N° 10 - L'arbitrabilité des différends internationaux (Ph. CHAPAL).
- N° 11 - La conciliation internationale (J.-P. COT).
- N° 12 - Le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail et sa jurisprudence (J. BALLALOU).
- N° 13 - La succession d'Etats en matière de traité (A. GONCALVES-PEREIRA).
- N° 14 - Le plateau continental dans le droit positif actuel (Ch. VALLÉE).
- N° 15 - Le sort des militaires belligérants, victimes de la guerre, débarqués dans un port neutre, d'après la Convention de Genève (K. OZERDEN).
- N° 16 - Les lacs-frontières (Ph. PONDAVEN).
- N° 17 - Les détroits en droit international (R. LADIPOTH).
- N° 18 - La règle de l'épuisement des voies de recours internes (J. CHAPPEZ).
- N° 19 - Le désarmement nucléaire (M.-F. FURET).
- N° 20 - Commentaire du règlement de la C.I.J. (G. GUYOMAR).
- N° 21 - Le Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe (Ch. TRYFONAS).
- N° 22 - Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale (B. BOLLECKER-STERN).
- N° 23 - Le pouvoir de sanction de l'O.N.U. (J. COMBACAU).
- N° 24 - La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine (J. VERHOEVEN).
- N° 25 - Le jugement déclaratoire entre Etats (N. SCANDAMIS).
- N° 26 - Droit public et droit privé dans les relations internationales (Fr. RIGAU).
- N° 27 - La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle (Pierre-Marie DUPUY).
- N° 28 - La bonne foi en droit public international (E. ZOLLER).
- N° 29 - La succession d'organisations internationales en Afrique (R. RANJEVA).
- N° 30 - Les Etrangers et le service militaire (Général ARAM KARAMANOUKIAN).
- N° 31 - Les réserves aux traités multilatéraux (Pierre-Henri IMBERT).
- N° 32 - L'estoppel en droit international public (A. MARTIN).
- N° 33 - La motivation des actes juridiques en droit international public (Max GOUNELLE).
- N° 34 - Voisinage et bon voisinage en droit international (I. POP).
- N° 35 - Les transferts internationaux d'armes de guerre (R. YAKMENTCHOX).